IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X
Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014
Anno IX, Numero 3 - 2022

Editoriale

E. Grosso
Il PNRR è un'occasione da non sprecare. Anche per le Regioni e gli Enti locali

Saggi

M.T. Polito
Il Piemonte e il PNRR: i controlli della Corte dei conti

Approfondimenti

L. Conte
Il fondo "vita nascente" tra premialità al terzo settore e tutela della salute materna

M.P. Genesin, C.A. Barbieri
Considerazioni sull'impugnazione da parte del Governo della l. r. Piemonte n. 7/2022 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia"

G. Oliva
Brevi note sull'istituzione della giornata regionale del valore alpino

Atti del Seminario "Il PNRR e le assemblee legislative"

Torino, Museo del Risorgimento – Palazzo Carignano, 1° aprile 2022

P. Pietrangelo
Presentazione del Direttore generale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

F. Graglia
Saluti istituzionali del Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte

A. Cirio
Saluti istituzionali del Presidente della Regione Piemonte

G. Salerno
Intervento del Direttore ISSiRFA. Il ruolo per le Assemblee legislative regionali nell'attuazione del PNRR

N. Lupo
Intervento del Coordinatore Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione ai fini dell'attuazione del PNRR

M.T. Polito
Intervento del Presidente della Sezione regionale di Controllo Corte dei Conti. Spunti di riflessione per affrontare con maggiore consapevolezza le fasi di attuazione del PNRR

E. Rosato
Intervento del Vicepresidente della Camera dei Deputati

A. Butti
Intervento del Presidente del Comitato per la legislazione Camera dei Deputati

R. Ciambetti

Intervento del Presidente del Consiglio regionale del Veneto, Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive delle Regioni e delle Province autonome

E. Corda

Intervento del Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali

F. Melilli

Intervento del Presidente della Commissione Bilancio Camera dei Deputati

Speciale crisi idrica

E. Boscolo

Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione

M. Ciampittiello, A. Boggero

Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica in un contesto di cambiamento climatico

Commenti su casi e note di giurisprudenza

E. Belliardo

Non è motivo di ineleggibilità a consigliere comunale la carica di presidente di una fondazione senza scopo di lucro (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 28 gennaio 2022, R.G. 22023/2021)

G. Berrino

Considerazioni a margine della condanna della Repubblica federale tedesca per l'eccidio di Borgo Ticino (nota a Tribunale di Novara, sentenza del 31 gennaio 2022, n. 50)

L. Geninatti Satè

Corte dei Conti e giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione: alcuni principi

F. Pasquini

La dipendenza da gioco d'azzardo e la legge regionale n. 19/2021: prime riflessioni sulla sua applicazione (nota a Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 393/2022, Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 2455/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 82/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 84/2022)

Direttore scientifico:
Enrico Grosso

Direttore responsabile:
Alessandro Bruno

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il PNRR è un'occasione da non sprecare. Anche per le Regioni e gli Enti locali

Enrico Grosso[1]

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sarà il fattore condizionante l'intera attività di indirizzo politico (non solo si badi bene, di politica economica, ma di politica *tout court*) che verrà sviluppata in Italia, a tutti i livelli di governo, nei prossimi anni.

Gli effetti condizionanti saranno enormi e coinvolgeranno nel profondo le funzioni decisorie di ogni amministrazione pubblica, sia essa centrale o periferica, statale, regionale o locale. Si sta in questo modo realizzando – lo stiamo già vivendo – una vera e propria trasformazione nel modo di assumere le decisioni politiche. Si sta presumibilmente sviluppando – lo si vedrà soltanto in fase di esecuzione e "messa a terra" – una corrispondente trasformazione nel modo di dar loro attuazione. Questa, almeno, è l'aspettativa che il disegno complessivo presuppone.

Si tratta di un modo di assumere le decisioni che investe in modo prepotente il principio di "leale collaborazione" tra i livelli di governo. È un'attività necessariamente concordata, condizionata e condizionante. Il rischio è che sia condizionante esclusivamente "a cascata", prevalentemente dall'alto verso il basso, dall'Unione Europea allo Stato, e da questo alle Regioni e agli Enti locali, che rischiano di restare schiacciati tra obblighi cogenti di attuazione e scarsità di strumenti organizzativi.

Il condizionamento di cui parliamo si riflette su due binari principali. Il PNRR impone in primo luogo alcune grandi "riforme di struttura" (le c.d. "riforme orizzontali"), essenzialmente di competenza statale (anche se non solo). L'Italia si è impegnata, in tale contesto, a realizzare la riforma del processo civile e penale (con lo scopo di ridurre i tempi dei processi e – auspicabilmente – anche il loro numero), quella della c.d. "crisi di impresa" e dell'insolvenza, quella della giustizia tributaria. Si è inoltre impegnata a intervenire sull'organizzazione complessiva delle funzioni amministrative, sviluppando la digitalizzazione delle procedure, modificando le norme sul reclutamento dei pubblici funzionari, snellendo le procedure di selezione per renderle più efficaci, favorendo il ricambio generazionale, e così via. L'obiettivo è quello di accrescere le capacità amministrative complessive a livello centrale e locale. Allo stesso gruppo di "riforme di struttura" (quelle c.d. "abilitanti") appartengono gli impegni verso la promozione della concorrenza (attraverso l'approvazione di una "legge annuale per il mercato e la concorrenza"), la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione in materia ambientale, edilizia, urbanistica e di rigenerazione urbana, nonché la semplificazione del

sistema dei finanziamenti al Mezzogiorno e del sistema della regolazione.

Dall'altro lato, si prevede l'attivazione di una serie di "azioni" finanziate, nei settori che costituiscono le sei missioni individuate nel PNRR (transizione digitale, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e ricerca, inclusione e coesione sociale, salute).

È a questo secondo binario – sul quale è stato confezionato un imponente piano di spesa pubblica come non si vedeva dal 1948 – che è affidata la maggiore quota di responsabilità delle autonomie territoriali.

Sia ben chiaro: è indiscutibile che il primo binario, quello delle riforme orizzontali, è indissolubilmente legato al secondo, quello delle singole azioni nei sei settori interessati. Il buon funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e con esso la speranza di rilancio dell'economia italiana dopo la pesante frenata causata da due anni di pandemia, dipende infatti direttamente dal modo in cui i singoli soggetti "attuatori" saranno in grado di interpretarlo, ma tale obiettivo in tanto sarà raggiungibile in quanto – in primo luogo – quei soggetti attuatori possano agire in un quadro normativo di sistema che ne faciliti (o almeno – come purtroppo avviene nel contesto normativo attuale – non ne ostacoli proditoriamente) l'azione.

Ma di certo la riforma della giustizia, o quella della pubblica amministrazione, non basterà. Sarà necessario che gli investimenti programmati nei sei settori individuati come strategici non vadano sprecati. Ed è qui che si pone la questione dei rapporti tra potere centrale e sistema delle autonomie, che può davvero segnare la differenza tra il successo e il fallimento.

Sul piano giuridico-costituzionale, il processo d'attuazione delle singole azioni dirette a realizzare gli investimenti auspicati pone una serie di interrogativi che investono prepotentemente il funzionamento della forma di Stato (ossia del corretto rapporto tra livelli di governo, in particolare sul versante dei rapporti fra lo Stato, le Regioni e le altre autonomie territoriali), della forma di governo (ossia del corretto rapporto, nell'individuazione e nel perseguimento dell'indirizzo politico, tra le assemblee politico-rappresentative e gli organi esecutivi e di governo), del sistema delle fonti del diritto.

Con riferimento, in particolare, alla forma di Stato, il modo in cui si assesteranno i rapporti tra lo Stato e le autonomie nella gestione del Piano investe prepotentemente il principio di "leale collaborazione" tra i livelli di governo. Leale collaborazione che, mi permetto di osservare, andrebbe rispettata nei due sensi. Per ora, invece, mi pare che – ancora una volta, dopo l'esperienza della gestione della pandemia – lo Stato abbia interpretato un ruolo di accentramento delle decisioni, riducendo ogni possibile spazio di autonomia agli altri livelli di governo (sfruttando l'inevitabile posizione di primazia ad esso spettante nella fase della negoziazione con i vertici dell'Unione Europea). Il che rischia di relegare Regioni e autonomie locali (non si sa quanto acquiescenti …) alla funzione di meri soggetti attuatori delle scelte e delle decisioni assunte prima a livello europeo e poi a livello governativo. Non si può ovviamente sottovalutare, sotto tale profilo, il problema di un'effettiva verifica della "capacità progettuale" dei livelli di governo periferici, ma tutto ciò rischia di accentuare un processo di riaccentrazione delle funzioni politiche strategiche di programmazione dello sviluppo territoriale, in realtà in atto da anni.

In altre parole, il modo in cui il PNRR è stato concepito e sviluppato, e soprattutto le

modalità con cui esso rischia di essere attuato, potrebbe costituire la spia e la definitiva conferma di un'evoluzione (qualcuno dirà "una deriva") verso una strutturale "ri-amministrativizzazione" delle funzioni regionali. È un processo di cui da tempo si parla e che sembrerebbe oggi confermato proprio dallo stretto ancoraggio del PNRR a una serie di stringenti vincoli europei, i quali ascrivono inevitabilmente allo Stato centrale il ruolo di referente e responsabile diretto di ogni singola fase di attuazione, con inevitabile "regressione" di tutti gli altri livelli di governo a meri "enti amministrativi" di esecuzione.

Ecco perché soprattutto le Regioni (ma in certa misura gli stessi Enti locali), che avrebbero in verità potuto rivendicare, assumere e appropriarsi di un ruolo essenziale nella declinazione in concreto del piano e che comunque sono in prima linea nella sua attuazione, devono saper cogliere la straordinaria occasione che è loro offerta. È ovvio che le modalità attraverso cui tali Enti si attiveranno, condizioneranno in maniera incisiva la stessa realizzabilità delle finalità previste a livello centrale.

È dunque in primo luogo indispensabile che le risorse messe a disposizione non siano disperse, che vengano adeguatamente identificate le priorità strategiche e che sia approntato l'indispensabile coordinamento tra i singoli soggetti che insistono sui medesimi territori.

In secondo luogo, quegli attori dovranno essere messi nelle condizioni di disporre delle forze organizzative adeguate, magari evitando la prassi largamente sperimentata di fare ricorso all'uso (o meglio, all'abuso) di quei poteri sostitutivi e di nomina di commissari ad acta che raramente hanno dato buoni risultati in precedenti esperienze.

Il PNRR offre, potenzialmente, una grande occasione: l'occasione di ridare centralità alle autonomie territoriali, se esse saranno capaci di meritarselo, in termini di efficienza e di efficacia di azione. Le autonomie possono ritagliarsi – sempre che effettivamente lo vogliano – un ruolo da protagoniste nel processo, qualora siano interessate a perseguire e realizzare in concreto (non solo nei manifesti politici) quell'obiettivo di solidarietà – inteso nei termini tante volte enunciati nello stesso PNRR di "coesione sociale e territoriale" – che molto spesso viene auspicato, ma che fino ad oggi si è perseguito a intermittenza, con crescenti difficoltà legate proprio alla denunciata scarsità di risorse finanziarie. Quelle risorse finanziarie oggi ci sono, forse persino in eccesso. Sta agli attori del governo regionale e locale, cui è affidato il delicato compito di gestire le molteplici opportunità di investimento e di sviluppo sociale ed economico sul territorio di riferimento che il PNRR mette in campo, non sprecare l'occasione.

È dunque indispensabile una riflessione critica sulle opportunità e sui rischi di questa gigantesca operazione di politica economica, e sulle vie che possano ragionevolmente portare a cogliere appieno le prime, e a scongiurare i secondi. Occorre che tutti gli attori siano consapevoli del fatto che – su questo terreno – si giocherà, nei prossimi anni, non solo – come è ovvio – il futuro economico del nostro Paese, ma anche in qualche misura l'assetto dei poteri pubblici e il rapporto rappresentativo tra quei poteri pubblici e le comunità sociali insediate sui nostri territori, che si attendono di essere guidate e accompagnate da quei soggetti verso nuove prospettive di sviluppo, in un momento particolarmente difficile, forse uno dei più difficili, della storia della Repubblica.

1. Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza

dell’Università degli Studi di Torino. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il Piemonte e il PNRR: i controlli della Corte dei conti

Maria Teresa Polito [1]

Sommario:

1. Introduzione. – 2. La governance complessiva del PNRR: il ruolo delle Regioni e degli enti locali. – 3. Il PNRR e gli enti territoriali: elementi di debolezza presenti nel sistema. – 4. I profili contabili della gestione. – 5. Il Modello di contabilità individuato. – 6. I controlli della Corte dei conti. – 7. I profili di criticità rilevati. – 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il Piano nazionale di Rilancio e Resilienza, in attuazione del *Next Generation UE* rappresenta un'occasione unica di sviluppo per l'Italia, in quanto comprende un ampio progetto di riforme e un programma di investimenti di notevoli dimensioni, costituendo così per il nostro Paese un'occasione importantissima di rilancio.

È evidente che per un disegno strategico così ambizioso, da attuarsi in un tempo molto breve (cinque anni), sono necessarie ampie sinergie fra le diverse Istituzioni, sia nelle articolazioni centrali che in quelle territoriali ed iniziative come questa che coinvolgono vari attori sono sicuramente un'utile occasione per uno scambio di punti di vista e per mettere a fuoco i problemi da risolvere.

Vorrei sottolineare che una delle principali sfide concernenti l'*accountability* delle Amministrazioni pubbliche italiane consisterà nel coniugare i principi di trasparenza, imparzialità e responsabilità dell'azione amministrativa con il sistema di norme, e regole previste anche dal Dispositivo europeo (Reg UE 2021/ 241) collegate all'attuazione del PNRR.

2. La *governance* complessiva del PNRR: il ruolo delle Regioni e degli enti locali

La disciplina italiana che delinea la *governance* del PNRR è prevista dal d.l. 31 maggio 2021 n77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108.

Dal quadro definito dalla richiamata normativa si può evidenziare che il PNRR è caratterizzato dalla tendenza ad accentrare le funzioni in capo alle amministrazioni ministeriali. Tale impostazione è stata seguita anche nell'avvio della fase di attuazione,

sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti di competenza regionale.

Anche nella fase di programmazione, preliminare alla stesura del PNRR, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome è stato piuttosto frammentario. Peraltro, come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni[2], questi tratti risultano comuni all'esperienza di altri Stati membri dell'Unione europea (ma non di tutti). Tale scelta, sicuramente dettata anche dall'esigenza della tempestività degli interventi, ha, altresì, rilevanza sul piano dell'evoluzione dei rapporti tra i livelli istituzionali previsti nell'ordinamento costituzionale.

In particolare, la normativa statale concernente la *governance* dell'attuazione del PNRR ha previsto che le amministrazioni centrali. hanno il ruolo di soggetti titolari mentre le Regioni, le Province autonome e gli enti locali sono soggetti attuatori.

Per la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza il decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha adottato un modello di *governance* multilivello, all'interno del quale, ai sensi dell'art. 2, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è istituita una Cabina di regia con il compito di verificare l'avanzamento del Piano ed i progressi compiuti per la sua attuazione, di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa, di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità, di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché di predisporre le modifiche normative necessarie per la definizione delle riforme previste.

Presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato istituito, ai sensi dell'art. 6 del richiamato decreto-legge n. 77, il Servizio centrale per il PNRR, cui è affidata, con il supporto dell'Unità di missione PNRR e delle altre strutture del Dipartimento, la responsabilità del coordinamento operativo complessivo dell'attuazione del PNRR.

E' evidente che l'indicato sistema riflette un modello fortemente centralizzato in cui, a fronte di specifiche materie di competenza degli enti territoriali, la titolarità degli interventi del PNRR è assegnata esclusivamente alle amministrazioni centrali, si tratta di Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui è affidata la responsabilità dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia le "misure") previsti nel PNRR.

Ad essi spetta il compito primario di presidiare e vigilare in modo costante, tempestivo ed efficace, sull'esecuzione dei progetti/interventi che compongono le misure del PNRR di competenza e di garantire il raggiungimento dei relativi risultati (*target* e *milestone*) il cui conseguimento, secondo le tempistiche stabilite, rappresenterà la condizione per il rimborso delle risorse da parte della Commissione Europea**.**

Per le riforme e gli investimenti le Amministrazioni nazionali dovranno dimostrare di aver raggiunto i M&T entro le scadenze prefissate[3]; solo così la Commissione europea autorizzerà i pagamenti all'Italia.

A tal fine le Amministrazioni centrali titolari[4] degli investimenti e delle riforme, nella fase attuativa del Piano, sono tenute a seguire gli interventi affinché gli stessi possano realizzare risultati coerenti con gli obiettivi della rispettiva componente del PNRR (art. 1, comma 4, lett. *l*, d.l. 77/20219).

Tale processo deve essere perseguito con l'individuazione, fin dalle prime fasi attuative, dei requisiti indispensabili a cui gli investimenti e le riforme devono essere orientati. Dovranno quindi essere valutati:

- il conseguimento dei *milestone* e dei target entro le scadenze convenute;
- il rispetto per tutti gli interventi/progetti del principio del "non arrecare un danno significativo all'ambiente", principio indicato dall'art. 17 Reg. (UE) 2020/852;
- il rispetto delle ulteriori condizionalità associate alle diverse misure (si pensi, ad esempio, a quelle connesse con la percentuale delle risorse che contribuiscono all'obiettivo climatico o digitale o territoriale).

Si devono poi tenere sotto costante attenzione i progetti presentati al fine di valutare se essi rispettino specifiche condizionalità associate alle misure, ove applicabili, quali quelle relative alla parità di genere, alle politiche per i giovani e alla quota per il Sud.

Al fine di realizzare un raccordo costante e seguire l'andamento del Piano, presso ogni amministrazione centrale, titolare di interventi del PNRR, è stata istituita una struttura di coordinamento, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, con il compito di:

- vigilare affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR, nel rispetto delle condizionalità previste;
- svolgere attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e degli eventuali progetti cofinanziati da fondi nazionali, europei e internazionali, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del Piano.

Il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano sarà quindi un elemento essenziale e dovrà essere svolto con riferimento a ciascun intervento coinvolgendo tutti i livelli di governo.

Le Amministrazioni centrali dello Stato sono sostenute da un piano straordinario di misure finalizzato al rafforzamento amministrativo e alla semplificazione normativa e procedurale, così come previsto dall'art 5 del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77.

Il rafforzamento della capacità amministrativa potrà avvenire attraverso due modalità principali:

- assunzione di personale esperto a tempo determinato, destinato specificatamente alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR, dalla progettazione alla concreta realizzazione;
- sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati.

La selezione del personale a tempo determinato è facilitata dall'attuazione dell'investimento 2.1 "Accesso" della Missione 1 del PNRR, che consente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica di reclutare profili tecnici e profili ad alta specializzazione con contratti temporanei per dare impulso all'implementazione dei progetti

del PNRR.

3. Il PNRR e gli enti territoriali: elementi di debolezza presenti nel sistema

Il regolamento UE istitutivo del *Next Generation UE (Reg (UE)220/2094) ed il Dispositivo che indica la disciplina specifica (Reg (UE) 2021/241),* non prevedono alcuna modifica del quadro interno delle autonomie. E', invece, importante sottolineare che proprio il diritto dell'Unione ritiene che le autonomie territoriali debbano essere ampiamente valorizzate. Infatti, il considerando n. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, afferma espressamente che «le autorità regionali e locali possono essere *partner* importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte, conformemente al quadro giuridico nazionale».

Il d.l. 77 del 2021, già citato, all'art. 1, comma 3, sottolinea che le disposizioni di tale decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti fra lo Stato e l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, per tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'art. 9 del decreto-legge n. 77/2021 precisa che, alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano provvedono le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero in base alla diversa titolarità degli interventi, definita nel PNRR.

Nonostante la genericità e la scarsa chiarezza di tale formula è evidente che la diversa titolarità prevista dal Piano non può comunque derogare o essere in conflitto con le competenze istituzionali assegnate a tali enti.

Al riguardo giova, comunque, sottolineare, come la legislazione nazionale distingua il diverso ruolo assegnato alle amministrazioni centrali, titolari degli interventi, rispetto ai soggetti attuatori, rappresentati anche dagli enti territoriali.

Il disegno esposto sottolinea una sfiducia del legislatore nelle potenzialità degli enti territoriali di realizzare gli obiettivi programmati. Ciò è dovuto a pluriennali carenze strutturali, sia con riguardo ai mezzi finanziari, che alle risorse umane per qualità e quantità assolutamente insufficienti, soprattutto nei confronti dei piccoli Comuni, che hanno, in diverse occasioni, reso difficile o fortemente ritardato l'attuazione dei programmi di spesa.

Gli enti che hanno la responsabilità delle attività, individuati anche nelle Regioni e negli enti locali, devono apprestare gli strumenti necessari per un'adeguata e corretta gestione, sia sotto il profilo tecnico che amministrativo-contabile.

Essi, infatti, devono assicurare la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile[5] per l'utilizzo delle risorse del PNRR e devono conservare tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e renderli disponibili per le attività di controllo e di *audit*.

È inoltre previsto che gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa, adottati dalle amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi, siano sottoposti ai controlli di

legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Gli enti locali devono poi rendicontare i fondi ricevuti, ai sensi dell'art 158 TUEL[6].

I soggetti attuatori hanno, altresì, l'obbligo di apprestare misure volte a prevenire e ad evitare irregolarità, frodi, conflitti d'interessi, corruzione ed evitare il rischio di doppi finanziamenti, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

L'osservatorio privilegiato di cui gode la Corte dei conti, in relazione alla sua competenza territoriale, si manifesta in una conoscenza della situazione economico-finanziaria degli enti locali di riferimento e induce a sottolineare, nella selezione degli obiettivi e dei relativi soggetti attuatori, l'esigenza di assicurare una particolare ponderazione di alcuni profili che si rivelano essenziali per la buona riuscita degli investimenti.

Innanzitutto il limitato ambito temporale entro cui gli interventi programmati devono essere realizzati presuppone una scelta degli interventi da programmare/progettare ampiamente definita, sì da consentire la rapida cantierabilità e il tempestivo affidamento delle relative opere e un'adeguata e credibile stima dei costi.

L'estrema parcellizzazione degli interventi complica ampiamente le attività di gestione e di controllo rendendo più difficile l'attuazione unitaria, rivolta agli obbiettivi di miglioramento e sviluppo.

Più in generale non possono essere ignorate le difficoltà di natura organizzativa di molti enti locali così sintetizzabili:

- la carenza di personale con l'assenza della collaborazione costante di professionalità essenziali come il segretario comunale, il responsabile finanziario, il revisore dei conti, il personale dell'ufficio tecnico, non consente all'ente di poter contare su figure essenziali di supporto per lo svolgimento di attività straordinarie per la realizzazione di diversi e complessi adempimenti;
- la non adeguata informatizzazione;
- le criticità di natura contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione, tenuta della contabilità confusa e non veritiera) con esiti di non affidabilità sulla situazione degli equilibri dell'ente e serie problematiche finanziarie, rinvenibili negli ultimi rendiconti, comportamenti incauti e /o negligenti degli operatori; costituiscono tutti indici di forte rischio nella corretta ed efficace gestione.

Gli elementi indicati inducono a richiamare l'attenzione sull'esigenza che il coinvolgimento di tali enti nella gestione degli interventi possa avvenire solo a fronte di un adeguato supporto di risorse umane qualificate, di cui i medesimi devono poter fruire, fin dal momento della progettazione dell'intervento così da partecipare ai relativi bandi.

Ma non sono rinvenibili interventi di potenziamento strutturato di risorse umane a supporto degli enti locali, nella disciplina fino ad ora varata ad eccezione del dl 9 giugno 2021 n 80, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2021 n 113, con cui il Ministro della funzione pubblica, con specifici bandi ha assunto circa mille unità di personale ma il supporto nelle diverse regioni è stato molto limitato [7].

La selezione del personale a tempo determinato potrebbe trovare spazio nell'attuazione dell'investimento 2.2 "Accesso" della Missione 1 del PNRR, che nell'ambito della "*Task force* digitalizzazione, monitoraggio e performance", prevede l'assunzione di diverse figure professionali per rafforzare le risorse a supporto degli enti territoriali.

L'art 9, c 2, dl 77/2021, prevede, inoltre, che gli enti attuatori possano avvalersi, con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente, del. supporto tecnico-operativo, assicurato per il PNRR, da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale e da enti vigilati

Ma tale utilizzo può rivelare ulteriori profili di criticità qualora l'ente, per le carenze sopra evidenziate, non abbia al proprio interno personale qualificato che possa esercitare nei confronti della partecipata quella vigilanza e quei controlli volti a preservare le finalità pubbliche che rappresentano la missione essenziale dell'ente locale.

La norma non dà alcuna indicazione se non quella di servirsi del supporto di società a prevalente partecipazione pubblica. La definizione appare di non univoca interpretazione, essa non è prevista espressamente dal Testo unico delle società partecipate (TUSP), non è infatti chiaro se tale richiamo va riferito a tutte quelle società che hanno un capitale sociale detenuto da amministrazioni, superiore al 50%. Al riguardo, giova esaminare il successivo art. 10 che, al comma 1, ricollega il necessario supporto per gli interventi del PNRR e per i cicli di programmazione comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, alle società *in house*.

E' evidente che gli enti territoriali hanno bisogno di diverse unità di personale, sia relativamente ai comuni di grande che a quelli di piccole dimensioni; e non solo di tecnici, ma anche di personale competente, con specifica professionalità in revisione contabile, in materie digitali, ambiente, lavori pubblici e in discipline legali.

Al fine di poter assicurare la realizzabilità dei diversi interventi è importante che gli enti territoriali facciano leva sulle persone e sulla loro qualificata competenza, beneficiando di quelle azioni di rafforzamento della capacità amministrativa previste nel piano attraverso le due modalità individuate: assunzione di personale esperto a tempo determinato; o incarichi ad esperti di altre strutture.

È quindi sul fattore umano che si gioca anche il successo del PNRR, favorendo lo sviluppo del territorio.

La crescita è importante per migliorare le condizioni di vita dei cittadini offrendo occasioni di lavoro e di rilancio economico da cui consegue la messa in sicurezza dei conti pubblici e la stabilità finanziaria del Paese.

È evidente che in assenza di un rafforzamento effettivo delle capacità tecnico-progettuali e delle competenze di natura contabile-finanziaria, necessarie per affrontare sfide così complesse per ampiezza di obiettivi e tempestività di realizzazione, molti enti locali non potranno rispondere alle diverse missioni del Piano. È quindi necessario che nei confronti delle amministrazioni locali siano indicati fin da subito gli obiettivi di loro pertinenza e i progetti ammessi al finanziamento; che siano disposte le relative risorse finanziarie; che siano semplificate le procedure e si avvii un piano di rafforzamento delle strutture di personale, misure senza le quali il solco che divide i diversi Comuni è destinato

progressivamente ad accentuarsi.

La situazione si presenta ancora più problematica se si tiene conto che diverse funzioni previste nel PNRR sono di diretta competenza degli enti locali. Già la distribuzione territoriale degli esperti assunti a tempo determinato per aiutare le amministrazioni pubbliche in difficoltà nel presentare i progetti finanziati con il Piano UE registra profili di incoerenza sulla gestione delle risorse e della relativa spesa.[8]**.**

Una delle finalità del dispositivo è quella di ridurre i divari territoriali e sociali, ma il rischio concreto è, invece, che tale divario si accentui, premiando ancora una volta chi ha risorse umane e finanziarie per poter partecipare ai bandi.

Al fine di colmare il divario territoriale è previsto che il 40 % delle risorse siano rivolte al Sud, ma se tale percentuale ha difficoltà a essere attuata, è evidente che il divario sarà ancora più accentuato e inoltre esso si riverbererà sulla lesione di un rilevante profilo di condizionalità, non facilmente superabile in base agli accordi sottoscritti fra la Commissione e lo Stato italiano.

Fra le altre criticità di rilievo, che le amministrazioni territoriali devono affrontare, va segnalata la farraginosità di alcuni *iter* procedurali. Sarà necessario avviare un effettivo processo di semplificazione che faciliti gli adempimenti rendendo i procedimenti molto più fluidi e veloci. Ma già la partecipazione ai bandi, varati dalle amministrazioni ministeriali sui diversi obiettivi, presenta un elevato livello di complessità.

In relazione alle criticità rinvenibili nei confronti delle amministrazioni territoriali può evidenziarsi che il d.l. 6 novembre 2021 n 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n 233, esprime una consapevolezza del legislatore sulle oggettive difficoltà in cui versano gli enti territoriali. Infatti, con l'art. 33. d.l. 152/2021, si istituisce un nucleo PNRR Stato-Regioni presso il Dipartimento affari regionali, che ha fra i compiti quello di prestare assistenza agli enti territoriali (lett. c), specialmente ai piccoli Comuni di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 158 del 2017, ai Comuni insulari e delle zone montane, in raccordo con le altre iniziative di supporto tecnico, attivate dalle amministrazioni competenti. Inoltre, con l'art. 9, comma 6, al fine del tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti, si dispone che possano essere previste anticipazioni a favore dei soggetti attuatori, fra cui gli enti territoriali[9], sulla base di richieste motivate, presentate dalle amministrazioni centrali, titolari degli interventi PNRR.

Per i soggetti attuatori le anticipazioni costituiscono trasferimenti di risorse per assicurare la tempestiva attuazione degli interventi PNRR. Ciò avviene non attraverso una richiesta diretta, ma con l'intermediazione delle amministrazioni centrali, titolari delle diverse missioni. Un sistema particolarmente limitante delle prerogative delle autonomie costituzionalmente garantite.

A fronte delle menzionate carenze, è singolare il principio indicato nell'art. 9, comma 5, d.l. 152/2021, secondo il quale «le amministrazioni provvedono alle attività previste, ai commi 3 e 4 (in materia di studi sull'analisi dell'impatto dell'occupazione e retribuzione del lavoro dipendente e autonomo) con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

4. I profili contabili della gestione

La legge n. 178 del 2020, all'art 1, dal comma 1037 al 1050, ha disposto l'istituzione di un fondo di rotazione recante le risorse finanziarie per l'attuazione dell'iniziativa della Commissione europea *Next Generation EU* e, in particolare, del Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'art. 15, d.l. 77/2021 prevede che, con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, siano stabilite le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse di cui ai commi da 1037 a 1050, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del fondo di cui all'art 1, comma 1037. Gli enti di cui all'art. 2, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, cioè Regioni ed enti locali, utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC (Programma Complementare) che, a fine esercizio, confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n 145. Tali enti possono accertare le entrate, sulla base della formale deliberazione di riparto o di assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità (art. 15, comma 3, d.l. 77/2021).

Le risorse affluite ogni anno nei conti correnti sono distinte per la parte di contributi a fondo perduto (*grants*) e per la parte relativa ai prestiti (*loans*), sulla base del rispettivo cronoprogramma di spesa (art. 1, decreto MEF 11 ottobre 2021).

Esse sono distribuite fino al 10% del costo del singolo intervento, a titolo di anticipazione, nei limiti della disponibilità di cassa, il 90% del costo dell'intervento con una o più quote e l'ultima quota, del 10%, sulla base della richiesta di pagamento finale, a conclusione dell'intervento o con la messa in opera della riforma, nonché al raggiungimento dei relativi *target* o *milestone* (art.1, c 2 DM 11 ottobre 2021).

I conti correnti di Tesoreria hanno amministrazione autonoma e costituiscono gestioni fuori bilancio ai sensi della legge 23 dicembre 1971, n. 1041 e del d.P.R. 11 luglio 1977, n. 689. La rendicontazione dei conti correnti di tesoreria centrale e delle contabilità speciali è predisposta dal Servizio Centrale per il PNRR e inviata alla Corte dei conti ed all'Ufficio centrale di bilancio presso il MEF.

Per i progetti alla cui attuazione provvedono le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, i trasferimenti confluiscono nei relativi conti di Tesoreria unica, ovvero, se non intestatari di conti di Tesoreria unica, sui rispettivi conti correnti bancari/postali.

Al fine di favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, le risorse trasferite a tale titolo agli enti territoriali e ai loro enti e organismi strumentali possono essere:

1. utilizzate in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;
2. accertate sulla base delle delibere di riparto o assegnazione, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante. Tali accertamenti sono imputati all'esercizio di esigibilità indicato nella delibera di riparto o di assegnazione.

Con riferimento alle risorse del PNRR, dedicate a specifici progetti, gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali, in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli

all'interno del piano esecutivo di gestione (PEG) o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. Con riferimento alle risorse del PNRR, dedicate a specifici progetti in materia sanitaria, le regioni e province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale, al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Gli enti territoriali che provvedono all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR per il tramite di altre amministrazioni o enti pubblici, comprese le società partecipate, trasferiscono le risorse in favore dei predetti soggetti attuatori, sui rispettivi conti di Tesoreria unica per gli enti assoggettati alla legge 29 ottobre 1984, n. 720.[10]

I fondi esistenti sui richiamati conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato (art. 1, commi 1037 ss., legge 30 dicembre 2020, n. 178), nonché quelli sulle contabilità speciali, non sono soggetti ad esecuzione forzata, né su di essi sono ammessi atti di pignoramento o di sequestro presso le Sezioni di tesoreria dello Stato a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio

Gli eventuali atti di sequestro e di pignoramento eventualmente notificati non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime [11] .

5. Il Modello di contabilità individuato

Attualmente tutti gli enti territoriali utilizzano la contabilità armonizzata ai sensi del d.lgs n. 118 del 2011, contabilità che consente una visione più approfondita della situazione dei bilanci e dei loro equilibri e facilita anche la comparazione delle contabilità tra i diversi enti. Essa consente di avere un quadro veritiero dei livelli di indebitamento raggiunto e di eventuali squilibri. Va osservato che, nonostante le difficoltà iniziali, gli enti si sono adeguati a tale modello e lo utilizzano.

La riforma della contabilità con il passaggio alla contabilità *accrual* (contabilità economica patrimoniale) unica per il settore pubblico, è espressamente prevista nel PNRR (riforma 1.15 del Piano) ed a cui fa cenno l'art. 9, comma 14, dl 6 novembre n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 citato in precedenza. Tale norma ha previsto che le attività connesse alla realizzazione della riforma 1.15 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, denominata «*Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale*», inserita nella missione 1,componente 1, dello stesso Piano, sono svolte dalla Struttura di *governance,* istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con determina del Ragioniere generale n.35518 del 5 marzo 2020 . Inoltre, con successiva determinazione del Ragioniere generale dello Stato n. 191617, del 16 settembre 2021, si è proceduto alla selezione ed alla nomina dei componenti dello *Standard Setter Board*. Nel regolamento allegato alla determina del 5 marzo 2020 si prevede che l'obiettivo della struttura è quello di definire un sistema contabile basato sul principio *accrual* unico per le Pubbliche amministrazioni e per tale scopo si definisce un quadro concettuale di riferimento secondo le caratteristiche qualitative delle informazioni contabili, definite in ambito *Eurostat* EPSAS *Working group*.

Tale riforma trae spunto da una direttiva europea, la n 2011/85/UE, con cui la Commissione

ha individuato il progetto di introdurre principi contabili standardizzati per il settore pubblico degli Stati Membri (*European Public Sector Accounting Standard-EPSAS*). La Commissione Europea ha conferito mandato a Eurostat per verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell'Unione europea, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "*Task force* IPSAS/EPSAS"[12].

La Corte dei conti tedesca ha però sollevato risolute obiezioni al riguardo, evidenziando la strutturale differenza tra gli obiettivi tradizionali di informazione della contabilità del settore pubblico, rispetto a quelli perseguiti nel settore privato (in particolare ha individuato: carente legittimazione della società di consulenza nominata da *Eurostat* per individuare i criteri contabili uniformi per lo sviluppo degli EPSAS; costi di attuazione in relazione ai necessari sistemi informatici e alla formazione delle risorse umane; differenze significative fra la contabilità pubblica e la contabilità aziendale).

La materia è complessa ma una prima osservazione di carattere generale è doverosa, va infatti evidenziato che la contabilità non è neutra, ma il suo oggetto e la tecnica sono funzionali all'organizzazione. Nel caso degli enti territoriali ci si riferisce ad una contabilità pubblica e quindi deve essere assicurato un costante controllo democratico.

La contabilità di mandato, tipica negli enti territoriali, ha lo scopo di dare la dimostrazione ai cittadini della corrispondenza tra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute.

La funzione democratica è declinata nello Stato di diritto italiano in due momenti:

- il controllo politico delle Assemblee rappresentative, esercitato con la legge e le autorizzazioni amministrative di bilancio;
- il controllo tecnico della Corte dei conti (art. 81 Cost e 119, comma 2 *lett e)*.

La contabilità finanziaria fu scelta perché funzionale a due obiettivi**:**

1. la massa finanziaria non è soggetta a stime vale il principio nominalistico 1 vale 1;
2. il sistema prescelto deve garantire l'efficacia del controllo politico sui costi ed il principio di copertura, in linea con l'art. 81 della Costituzione.

E' evidente che per il principio di trasparenza bisogna evitare eccessivi tecnicismi che allontanano i cittadini dalla comprensione effettiva delle situazioni**.** Inoltre, la contabilità economica patrimoniale consente troppe opzioni interpretative e stime che gli Standard professionali non sono in grado di evitare.

Di fronte a questa esigenza di chiarezza e trasparenza , funzionale alla realizzazione della democrazia rappresentativa, è necessario che *" le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per i cittadini di media diligenza, devono essere integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità"*. Da cui l'esigenza, evidenziata dalla Corte Costituzionale[13], di conciliare le due anime del bilancio, una economica -finanziaria, caratterizzata da tecnicismi ed una politica- giuridica, connotata dai profili democratici,

finalizzata a consentire di effettuare il controllo sui fondi pubblici.

In questo contesto la contabilità di mandato ha lo scopo di dare dimostrazione, nel rapporto fiduciario che si crea fra amministratori e cittadini, della corrispondenza fra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute. A differenza della contabilità di un'azienda del settore privato, proiettata generalmente verso il futuro, "la contabilità del settore pubblico, oltre a un profilo preventivo, si rivolge anche al passato e ha principalmente lo scopo del controllo *ex post*, poiché i Governi devono essere in grado di rendere conto dell'impiego dei fondi pubblici. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione". Gli standard di contabilità pubblica dovrebbero perseguire obiettivi di informazione non tanto degli investitori del mercato finanziario, quanto piuttosto degli elettori, chiamati, con l'esercizio del diritto al voto, a svolgere in modo consapevole il controllo democratico sull'utilizzo delle risorse pubbliche[14]. E' evidente che guardare al mercato più che all'elettore nel definire standard di contabilità pubblica può determinare una grave distorsione del principio democratico: sarebbe proprio la concezione del bilancio come "bene pubblico" ad uscirne alterata [15].

A questi profili di non adeguatezza del modello contabile *acrual,* in relazione alle finalità a cui tale contabilità pubblica è indirizzata, si aggiungono altre considerazioni critiche:

- la maggior parte degli enti locali italiani è di piccole dimensioni ed avrebbe ampie difficoltà economiche ed organizzative nel modificare la contabilità con cui gestisce annualmente il proprio bilancio;
- tale riforma dovrebbe entrare a regime in un periodo cruciale, con tempi contingentati, in cui gli enti devono completare gli interventi, effettuare i pagamenti e rendicontarli, entro il 2026. E' evidente che modificare in corsa il regime di contabilità da utilizzare non appare una scelta in linea con l'obiettivo di tempestività e di adeguatezza.

Il superamento di un approccio finanziario nella costruzione del bilancio pubblico sembra contrastare con la sua dimensione di bene pubblico. È auspicabile pertanto procedere con gradualità, utilizzando la dimensione economico-patrimoniale come elemento conoscitivo ed evitando meccaniche applicazioni di metodologie contabili di derivazione aziendalistica basate sulla partita doppia.

Una soluzione più aderente alle diverse esigenze potrebbe rivelarsi l'affiancamento della contabilità *acrual* a quella finanziaria già presente, valutando, nel rapporto costi/ benefici, di riservare l'applicazione di tale modello contabile solo agli enti di determinate dimensioni.

Affrontare i temi del bilancio pubblico, anche quelli di natura più tecnica, necessari per gestire un'organizzazione ad alta complessità, non si esaurisce mai in un approccio di natura ragionieristica o contabile, ma investe il rapporto tra governanti e governati, tra cittadini e decisori. E', in altre parole, una questione democratica[16].

6. I controlli della Corte dei conti

L'art.7, comma 7 dl 77/2021, prevede che la Corte dei conti, nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione, esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994,

svolgendo in particolare valutazioni circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie, provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Tale controllo è volto a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei controlli interni alle amministrazioni. In tale prospettiva rilevano in particolare i raccordi con la Corte dei conti europea. In base all'art. 287 TFUE (Trattato funzionamento Unione europea) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria"[17] dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. Di estremo interesse è l'inciso al paragrafo 3 dell'art 287 TFUE, che indica la modalità di svolgimento dei controlli da parte della Corte dei conti europea, non solo sui documenti, ma anche sul posto, cioè nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca entrate o spese del bilancio UE. Tale richiamo è molto importante e sottolinea la rilevanza che gli accertamenti specifici sulle singole fattispecie assumono. Ciò in analogia con simili poteri istruttori che la normativa nazionale riserva alla Corte dei conti italiana (art. 3, comma 8, legge n. 20/1994). Il richiamo a questi principi di cooperazione contribuisce a realizzare controlli sempre più incisivi che assicurano la sana gestione finanziaria.

Il controllo / monitoraggio semestrale sul PNRR viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Ma sul territorio dove operano le Regioni e gli Enti locali i relativi controlli sono svolti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia attraverso i controlli di regolarità contabile sui rendiconti di spesa che gli enti hanno l'obbligo di predisporre (art. 158 TUEL) che attraverso i controlli sulla gestione dei singoli progetti/interventi. Ampio può essere, il contributo della Corte dei conti anche in sede territoriale, valorizzando il ruolo di garante imparziale a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione, al fine di intercettare con tempestività l'eventuale uso distorto o non conforme delle risorse, per consentire all'ente interventi rapidi, finalizzati al rispetto degli impegni che lo Stato membro ha assunto con l'Europa.

Il controllo ha ad oggetto la verifica della rispondenza dell'intervento ai criteri richiesti per l'ammissione ai finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno e del non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi.

Va infatti ricordato che il controllo sull'impiego delle risorse, affidato alla Corte dei conti, va inteso come stimolo alla sana gestione degli enti ed è, altresì, rivolto a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio complessivi, così come ha messo in luce la Corte costituzionale[18] svolgendo così quel ruolo di prevenzione che consente all'amministrazione di apprestare tempestivamente gli strumenti necessari per superare le criticità rilevate, con una particolare attenzione alla realizzazione delle condizionalità territoriali (SUD), sociali (giovani, donne) e ambientali.

La complessità del contesto sottolinea, quindi, l'importanza di utilizzare un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, che assicuri la correzione immediata degli errori per proseguire l'attività senza interruzione, lasciando l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo. Il sistema di controllo sui bilanci e sui rendiconti dei Comuni, definito dal TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ha dato una buona prova attraverso un insieme adeguato di autocontrolli, controlli interni e controlli esterni. È rilevante il contributo che le Sezioni forniscono in sede regionale agli enti, per mantenere una gestione in equilibrio e corretta. Buona parte delle amministrazioni segue le indicazioni della Corte e corregge le criticità, evitando che squilibri ed inadempienze possano degenerare in crisi più gravi. Il modello si sviluppa attraverso la segnalazione di criticità all'amministrazione con l'invito ad adottare in tempi rapidi i provvedimenti necessari per risolverle; successivamente, si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello, da un lato, esalta il carattere "ausiliario" del controllo[19], che evidenzia problemi e chiede all'amministrazione di correggerli nel modo che si ritiene opportuno; dall'altro, prevede rimedi in caso di omessa adozione o di misure non appropriate. L'indicato modello, per la gestione del PNRR, nei confronti degli enti territoriali, è integrato dal controllo di cui all'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, al fine di valutare i risultati raggiunti. Ciò potrà dare un valore aggiunto all'intervento della Corte dei conti, stimolando l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi e riducendo le ipotesi di irregolarità con l'obbligo di restituzione dei fondi erogati

7. I profili di criticità rilevati

Dal particolare osservatorio di cui la Corte dispone si possono formulare delle riflessioni che mettono in evidenza alcune criticità dell'attuale sistema per cercare di porvi rimedio, quindi in un'ottica assolutamente costruttiva.

Si rappresentano sinteticamente le seguenti problematiche:

- i bandi per le diverse missioni vengono gestiti direttamente dai Ministeri titolari e gli enti territoriali si occupano dell'attuazione attraverso il sistema a regia, ma la gestione verticale non facilita una visione integrata dei diversi settori, visto che individua gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ottiene l'approvazione di più progetti non si è in grado di stabilire se l'ente medesimo possa, con la propria organizzazione e con le proprie risorse umane, gestire questo *surplus* di attività, anche sotto il profilo amministrativo e contabile;
- vanno affrontati i problemi di alcune condizionalità, ad esempio quella per i giovani e le donne attraverso specifiche soluzioni, anche riservando parte dei posti di accesso nei diversi bandi;
- sotto il profilo dell'attuazione gli enti locali devono poter contare su anticipazioni effettive al fine di poter remunerare i soggetti esecutori degli appalti e delle forniture ed avere in tempi rapidi le provviste finanziarie nel momento in cui si approvano gli stati di avanzamento. L'ente attuatore non è in grado di sovvenzionare con proprie risorse i lavori e potrebbe trovarsi costretto a richiedere anticipazioni di tesoreria, particolarmente onerose per il proprio bilancio, al fine di evitare che i fornitori possano subire ritardi nei pagamenti, con conseguenze rimarchevoli sull'indice di tempestività dei pagamenti;
- il sistema territoriale deve farsi carico di integrare le capacità tecnico progettuali degli enti del territorio, capacità non surrogabile pena la perdita dei fondi o la

riprogrammazione degli interventi**,** vista anche la concentrazione temporale dei bandi di selezione dei progetti, di assegnazione delle risorse ed i tempi ristretti per l'esecuzione dei lavori e per la relativa rendicontazione. Sarà quindi necessario procedere al potenziamento della capacità tecnico – amministrativa delle realtà territoriali per supportare gli enti locali che partecipano ai bandi e quelli che con l'aggiudicazione devono avviare la fase dell'attuazione (recentemente è stato costituito presso la Ragioneria generale dello Stato un Tavolo tecnico di coordinamento dedicato alle azioni di assistenza tecnica), ma è importante che anche sul territorio gli enti locali possano disporre di unità di personale dedicate a tali gravosi compiti, sia sotto il profilo tecnico che amministrativo;

- con riguardo alla missione 6 del PNRR, tutti i progetti connessi con l'assistenza territoriale avranno un'attuazione nelle Regioni. L'esigenza di potenziare le strutture territoriali risponde alla logica di assicurare ai cittadini presidi più vicini ai loro bisogni, per migliorare non solo la tempestività della cura, ma anche la prevenzione, funzione così importante, anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione nazionale. Ma al riguardo è necessario tener conto che tutte le scelte che si fanno non si esauriranno nel 2026 con il completamento del PNRR. È evidente che ciò comporterà un aumento della spesa corrente, visto che dopo aver investito risorse per creare gli ospedali di comunità e le case di comunità ed assegnato medici ed infermieri a tali servizi, non si potrà tornare indietro, né ridurre le loro presenze, pena l'impossibilità di erogare le relative prestazioni e vanificare l'investimento effettuato. Pertanto l'attuazione degli obiettivi programmati comporterà una riflessione di carattere strutturale sulle risorse umane che dovranno gestire i correlati profili. Sarà quindi necessario potenziare l'assunzione stabile di medici, infermieri e personale paramedico per mantenere, in modo stabile, la gestione dei servizi creati con il PNRR. Al riguardo ci sono alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, in cui già esistono ampie carenze nelle qualifiche sanitarie, anche a causa del numero rilevante di personale andato di recente in pensione, con la difficoltà di reperire sul mercato le connesse professionalità. È necessario che tale aspetto sia oggetto di scelte di indirizzo strategico che dovranno riguardare sia il sistema centrale che quello regionale;
- la guerra con i suoi angoscianti scenari ha già posto con forza ampi problemi per l'aumento del costo dell'energia ed il conseguente incremento dei prezzi anche a causa della difficoltà di reperire alcuni materiali, con un aumento complessivo del costo di beni indispensabili. In questo scenario le amministrazioni hanno già registrato difficoltà ad aggiudicare gli appalti ai prezzi indicati nei progetti, ancorati al 2020. Non potendo cambiare l'apporto delle quote comunitarie, né ridurre gli obiettivi, ciò comporterà per lo Stato italiano un incremento dei costi di cui il decisore politico dovrà farsi carico;
- le banche dati hanno una funzione fondamentale. ci si riferisce, in particolare, alla banca dati REGIS presso il Mef. È indispensabile concentrare in un'unica banca dati tutte le informazioni da ricevere ma anche da inviare, relativamente ad un ambito territoriale e agli enti attuatori, non solo per definire un quadro trasparente delle azioni avviate, verificabile dai cittadini, dagli *stakeholders* ma altresì per evitare una defaticante trasmissione di dati su banche dati che non colloquiano fra di loro.

Con riguardo ai rischi in materia di rispetto della legalità si indicano, a titolo esemplificativo, due pericoli, uno legato ai soggetti esecutori ed un altro legato ad uno specifico settore:

- Con riguardo ai soggetti il dl n. 77/2021 ha operato una scelta strategica, necessitata dalle oggettive difficoltà attuative, visto che una tale mole di progetti deve essere realizzata in un ambito temporale limitato (2026). Poiché ha ritenuto le organizzazioni pubbliche non sempre dotate delle competenze e delle professionalità necessarie ad espletarle, l'art. 10 dl n. 77/2021 ha, infatti, attribuito un ampio potere di decentrare tali attività (fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, con la messa a disposizione di esperti altamente qualificati) alle società partecipate le quali, qualora siano sprovviste di risorse interne, possono ricorrere a persone fisiche o giuridiche disponibili sul mercato (art. 10 comma 6) con l'esigenza di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione, previsti per i soggetti pubblici. La criticità emerge, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, che, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, hanno difficoltà ad effettuare i richiamati controlli.
- Un altro profilo di rischio di illegalità è quello legato ad alcuni settori come quello dell'energia e delle fonti rinnovabili, settore ad alta tecnicità che si presta a gestioni di monopolio proposte agli enti territoriali da soggetti intermediari, con formule apparentemente vantaggiose, ma gli enti di piccole dimensioni, hanno difficoltà a definire in modo adeguato i relativi atti di gestione, rivelatisi non sempre conformi alle regole del settore e spesso con condizioni di sfavore per gli enti pubblici medesimi, visto che essi hanno difficoltà ad approntare controlli adeguati sui soggetti che gestiscono i relativi servizi .

Poiché la Corte dei conti riserva un'attenzione particolare alla buona spesa, cioè ad una spesa indirizzata alle specifiche finalità programmate, ma che sia anche immune da infiltrazioni, proprio in Piemonte, ha messo in atto un'attività sperimentale con il Prefetto di Torino e le Forze dell'ordine, per individuare indicatori più approfonditi da fornire agli enti locali interessati dai progetti del PNRR, al fine di ridurre il margine di rischio. E' evidente che un'azione preventiva dei controlli può sicuramente attenuare la portata dei fenomeni d'illegalità, anche sotto il profilo della deterrenza, evitando che si formino zone franche e opache, sia con riguardo a tipologie di attività, che relativamente a soggetti che cercano di ottenere vantaggi dall'avvento di una mole così rilevante di risorse pubbliche, ciò in linea con l'art 317 del TFUE , con il Reg (UE) 2021/241 ed altresì con il Reg (UE) 2020/2092, in quest'ultimo caso è importante rammentare che per l'Unione il rispetto dello stato di diritto è essenziale per ritenere osservato il principio della sana gestione finanziaria.

8. Alcune considerazioni conclusive

La portata fortemente innovativa del dispositivo europeo richiede per la sua attuazione, insieme al corretto funzionamento dei nuovi apparati, anche un cambiamento culturale nell'impostazione dell'attività amministrativa e gestionale. Vanno approfondite le modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, le interrelazioni metodologiche, l'applicazione di strumenti pianificatori e di verifica e i correlati indicatori (cfr. art. 29 del regolamento (UE) 2021/241).

Appare necessario, poi, approfondire le metodologie programmatorie e gestionali e anche i profili di rischio per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, congiuntamente ai percorsi di riforma strutturale contenuti nello stesso provvedimento e nelle altre linee evolutive più recenti. In questo sforzo del Governo e delle amministrazioni, la Corte non sarà estranea, ma potrà partecipare attivamente nel suo ruolo di presidio di legalità e di

stimolo all'efficienza degli apparati e delle procedure, di verifica imparziale del raggiungimento dei risultati e di costante informativa nei confronti dei competenti organi rappresentativi. In tale prospettiva, rilevano per un verso i raccordi con la Corte dei conti europea e per altro verso l'articolazione dell'Istituto diffusa sul territorio, per corrispondere anche alle nuove esigenze di controllo poste dall'evoluzione del sistema.

Il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR richiede uno sforzo congiunto e una elevata capacità di raccordo e di collaborazione tra tutte le istituzioni, visto che l'attuazione degli interventi coinvolge le amministrazioni centrali, regionali e locali, secondo le rispettive competenze, ma ciascuna amministrazione assumerà la responsabilità per l'attuazione dei progetti ad essa affidati.

Sotto tale profilo, ampio può essere il contributo della Corte dei conti anche in sede territoriale, valorizzando quel ruolo di garante imparziale a tutela degli equilibri di bilancio, al fine di intercettare con tempestività l'uso distorto o non conforme delle risorse e intervenire rapidamente per garantire il rispetto degli impegni che lo Stato ha assunto con l'Europa. Va ricordato, infatti, che il controllo sull'impiego delle risorse affidato alla Corte dei conti va inteso come stimolo alla sana gestione degli enti ed è, altresì, rivolto a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio complessivi.

Accanto all'indubbio e doveroso richiamo alla semplificazione dei processi, va poi rilevata l'esigenza di porre in essere procedure tempestive per uscire dalla crisi e rilanciare gli investimenti, evitando che tale disegno si accompagni a una logica derogatoria che possa travolgere l'intero sistema delle garanzie e ci consegni per gli anni a venire un sistema di radicale modifica dei principi, anche oltre il periodo transitorio dell'emergenza.

In tale prospettiva, suscita perplessità la proroga, fino al 30 giugno 2023, della disposizione, di cui all'articolo 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e successivamente dall'art. 51, comma 1*, lett. h)*, d.l. n. 77 del 2021, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che riduce, in materia di responsabilità erariale, la possibilità di procedere sostanzialmente solo nei casi di dolo. L'articolo 22 del Reg (UE) 2021/241 (40° considerando) richiama il concetto di "sana gestione finanziaria: «L'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi». Si pone allora il problema dell'effettività e dell'efficacia degli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché la sostanziale eliminazione della colpa grave quale presupposto per la responsabilità erariale per gli interventi legati al PNRR, non risulta coerente con il diritto dell'Unione Europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale agli articoli 3, 28, 81 e 97.

In conclusione, in un momento così importante per il futuro del Paese, pur nell'ambito delle diverse competenze, è indispensabile alimentare il dibattito fra le Istituzioni con la finalità di offrire ai soggetti attuatori, quell'ausilio conoscitivo utile perché il decisore politico definisca al meglio le scelte strategiche più adeguate, riducendo al minimo i rischi di insuccesso e di dispersione di risorse con una particolare attenzione ai profili della legalità del sistema a forte rischio quando sono in gioco una mole rilevanti risorse pubbliche da utilizzare.

1. Presidente Sezione di Controllo Corte dei Conti Piemonte ↑
2. Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021; si veda, in particolare, quanto segnalato dal Comitato europeo delle Regioni sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati – tra cui l'Italia – circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza: "*only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance*". Tra l'altro, l'Italia risulta come lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR (e dunque anche alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): "*Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process*" (cfr. Comitato europeo delle Regioni, *2021 EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, pp. 34-35) ↑
3. Al riguardo è utile tener conto del cronoprogramma indicato nel decreto MEF del 6 agosto 2021. ↑
4. Al fine di dare concreta attuazione al Piano, le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, in base alla natura del progetto e a quanto specificato all'interno del Piano stesso, possono procedere all'attuazione dei progetti attraverso le seguenti modalità: – "a titolarità", ossia con una modalità di attuazione diretta. In tal caso, la stessa Amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR, potrà operare, attraverso le proprie strutture amministrative preposte (Dipartimenti, Servizi, Uffici, altro.) direttamente in veste di soggetto attuatore e quale titolare del progetto incluso nell'investimento o oggetto di riforma. È quindi responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione, compresi l'espletamento delle procedure di gara (bandi di gara) o con affidamenti diretti nei confronti di enti *in house* ed è responsabile delle attività; – "a regia", in questo caso i progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle Amministrazioni centrali, titolari di interventi PNRR, secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei dall'Amministrazione in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato nel PNRR. ↑
5. Tale formulazione è il frutto di una modifica intervenuta ai sensi dell'art. 9, comma 4, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, mentre in precedenza si parlava di "contabilità separata". ↑
6. L'art. 158 prevede: 1. Per tutti i contributi straordinari assegnati da amministrazioni pubbliche agli enti locali è dovuta la presentazione dei rendiconti all'amministrazione erogante entro 60 giorni dal termine dell'esercizio finanziario relativo, a cura del segretario e del responsabile del servizio finanziario. 2. Il rendiconto, oltre alla dimostrazione contabile della spesa, documenta i risultati ottenuti in termini di efficienza ed efficacia dell'intervento 3. Il termine di cui al comma 1 è perentorio. La sua inosservanza comporta l'obbligo di restituzione del contributo straordinario assegnato. 4. Dove il contributo attenga ad un intervento realizzato in più esercizi finanziari l'ente locale è tenuto al rendiconto per ciascun esercizio. ↑
7. Per gli enti presenti nella Regione Piemonte sono state individuate 62 unità. ↑
8. Si osserva che dei 1.000 giovani tecnici chiamati in servizio, più del 30 % è destinato alla Lombardia, Campania e Lazio; al Piemonte ne sono stati assegnati 62; all'Emilia-Romagna e alla Puglia 64, alla Toscana 52 e alla Calabria 40. ↑
9. Nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale del MEF, fondo

costituito ai sensi dell'art. 1, comma 1038, legge 30 dicembre 2020, n. 178. ↑

10. I menzionati elementi sono previsti nel DM MEF 11 ottobre 2021 all'art 3. ↑
11. Disposizioni introdotte dall'art 9, c 13, dl 6 novembre 2021 n 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021 n 233. ↑
12. La Commissione Europea per la definizione di tali standard, che dovrebbero aumentare la trasparenza e la comparabilità dei bilanci pubblici ha incaricato *Ernst & Young e PricewaterhouseCoopers* di fornire consulenza al *Working Group* sugli EPSAS e produrre documenti tematici. Sul punto si veda: G. Boggero*, La via verso gli EPSAS è ormai segnata? Osservazioni critiche a partire dal caso tedesco*, in: G. Colombini (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, Napoli, 2021, 433 e sgg.↑
13. Corte costituzionale sentenza n. 184 del 20 luglio 2016. ↑
14. Si veda A. Carosi in "*Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte Costituzionale e magistrature superiori*" negli Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla Magistratura contabile, Milano, 2019, pag. 156. ↑
15. Si veda L. Antonini **"***Riscoprire in chiave" umanistica il ruolo della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano* **"**in Rivista della Corte dei Conti n 3/2020", pagg. 85 e seguenti. ↑
16. Si veda, sul punto, M. Bergo, *Democraticità e principi contabili: una lettura (critica) del progetto EPSAS per un dialogo costruttivo fra istituzioni*, in Federalismi.it, 3 luglio 2019. ↑
17. Sana gestione finanziaria che, secondo la definizione che dà l'art. 2, punto 59, del Regolamento finanziario, è «l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia», ma anche di corretta gestione finanziaria, da accertare valutando il rispetto dei vincoli e delle condizionalità. Va poi richiamato il Regolamento (UE EURATON) 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, più noto come "Regolamento sullo stato di diritto" approvato il 16 dicembre 2020 in cui i la legalità ed il rispetto delle regole sono indispensabili per realizzare la sana gestione. ↑
18. Si richiamano in particolare le sentenze n. 60 del 2013, n. 39 del 2014, e 40 del 2014. ↑
19. Si sottolinea al riguardo la particolare situazione del Piemonte caratterizzato dalla presenza di 1.181 comuni, la maggior parte dei quali è di piccole dimensioni, quindi, con problematiche specifiche di cui farsi carico. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il fondo "vita nascente" tra premialità al terzo settore e tutela della salute materna

Lucilla Conte[1]

(ABSTRACT)

The contribuition focuses on the recent establishment, in the regional welfare system, of the "Vita nascente" fund and highlights some critical issues in relation with the abortion law and the concept of women health, not attributable only to the freedom from want.

Sommario:

1. L'approvazione dell'emendamento al bilancio di previsione 2022-2024 – 2. L'articolo 19 della legge della Regione Piemonte n. 6 del 2022: struttura e finalità – 3. La tutela della salute riproduttiva nella legge n. 194, con particolare riferimento «all'incidenza delle condizioni economiche, o sociali, o familiari sulla salute della gestante». Alcuni nodi irrisolti – 4. Politiche regionali e welfare familiare: tra incentivi premiali e interventi strutturali

1. L'approvazione dell'emendamento al bilancio di previsione 2022-2024

Nel mese di aprile 2022 è stato approvato un emendamento al bilancio di previsione della Regione Piemonte per gli anni 2022-2024 (poi confluito nell'art. 19 della legge regionale Piemonte n. 6 del 2022) avente ad oggetto l'istituzione di un fondo – denominato in modo evocativo dall'Assessore regionale proponente come "Vita nascente"– del valore complessivo di 400.000 euro per l'anno 2022, volto «alla realizzazione di progetti mirati al superamento delle cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza»[2]. Questa misura si propone dichiaratamente come un incentivo concreto alla natalità, essendo stimato, sulla base di un giudizio prognostico formulato dallo stesso Assessore[3], un incremento di 100 nuove nascite in Piemonte, le quali andrebbero a costituire il risultato di tale misura di disincentivazione. Dal rapporto tra la somma appostata di 400.000 euro e la previsione dello stimato incremento demografico di 100 nuovi nati si andava quindi a dedurre la possibilità di uno stanziamento da parte delle associazioni beneficiarie di 4.000 euro per ciascuna (tra le prime cento) donne che avessero avuto accesso alla misura. Di qui i numerosi spunti polemici che hanno evidenziato, da un lato, come tale importo risultasse del tutto insufficiente a fare fronte alle spese familiari per il primo anno di vita del nuovo nato[4], costituendo in ogni caso una risorsa scarsa rispetto alla numerosità della platea delle

donne ad essa potenzialmente interessate; dall'altro, come la misura si collocasse nell'alveo di una scelta politica di progressiva istituzionalizzazione delle associazioni cosiddette *pro-life* all'interno dei presidi sanitari.

Lo stanziamento in oggetto, secondo questa prospettiva, avrebbe conferito operatività alla previsione relativa all'inserimento, tra le associazioni operanti all'interno delle ASL, di quelle che avessero come dichiarato obiettivo statutario la tutela della vita fin dalla sua origine[5]. Ne è conseguita una accesa discussione (che ha travalicato i confini della discussione assembleare e attivato il dibattito presso l'opinione pubblica) sull'eventuale lesione del diritto all'autodeterminazione della donna nelle scelte procreative, dal momento che quest'ultima viene di fatto posta di fronte alla scelta di un accesso ad una misura premiale che, nell'intento di chi l'ha promossa, avrebbe l'obiettivo di liberarla dai condizionamenti di tipo economico che potrebbero portare ad optare per la scelta di interrompere la gravidanza.

D'altro canto, l'Assessore che ha promosso questa misura ha rivendicato come essa di collochi nell'alveo della legge n. 194 del 1978, risultando espressione del *favor*, in essa contenuto, nei confronti di azioni che possano «rimuovere le cause che la porterebbero all'interruzione della gravidanza *specialmente quando la richiesta di interruzione della gravidanza sia motivata dall'incidenza delle condizioni economiche, o sociali, o familiari sulla salute della gestante*»[6].

Di fronte a queste significative ed ineliminabili contrapposizioni nella lettura dell'istituzione di questo fondo, risulta essenziale porre l'accento sul concetto di salute della gestante – così come espresso nell'art. 5 della legge n. 194 – quale concetto multidimensionale[7], comprensivo del benessere psicofisico della donna e dunque non riconducibile ad una mera situazione di bisogno o indigenza che, da sola, potrebbe non essere sufficiente a determinare la scelta di ricorrere alla interruzione volontaria di gravidanza. Rispetto ad ogni ragionamento in tema di IVG e di politiche legislative (anche) regionali ad essa collegate, risulta necessario tenere conto di un concetto di salute che è altro e diverso dalla rimozione di una situazione di bisogno, e che chiama in causa una molteplicità di fattori che dovrebbero essere indagati dai servizi competenti in tutta la loro complessità. E questa, d'altro canto, sembra essere l'impostazione che governa il ruolo dei consultori all'interno della legge sull'interruzione di gravidanza: strutture che, come ha avuto modo di sottolineare in tempi recenti il Ministro della Salute all'interno della relazione sullo stato di attuazione della legge n. 194 per gli anni 2019-2020, costituiscono i servizi di prossimità a supporto della donna che decida di interrompere la gravidanza, e si caratterizzano per il valore aggiunto delle competenze multidisciplinari in essi presenti (ivi compresa quelle di mediazione culturale)[8]. Nell'economia generale della legge 194, i consultori si collocano come servizio che, tra le attività offerte, prevede un *counselling* pre-procedura avente ad oggetto anche la trasmissione delle informazioni relative alla modalità dell'intervento, nonché di *counselling* psicosociale (quest'ultimo elettivamente volto a valutare l'esistenza di situazioni di marginalità sociale o condizionamenti di tipo economico che abbiano un peso significativo nella individuazione della scelta che risulti più aderente alla realizzazione delle condizioni di benessere psico-fisico della donna). Il carattere tendenzialmente a-valutativo e intrinsecamente "neutro" dell'attività svolta dai consultori vede nello strumento del colloquio con la donna interessata un passaggio rilevante per le determinazioni che seguiranno, e che potranno condurre ad una scelta sufficientemente ponderata sulla opportunità di procedere all'IVG, nonché sulle attività prodromiche (ma anche successive) all'intervento che è possibile espletare presso tali strutture: dalla predisposizione della

documentazione necessaria per procedere all'intervento alla prenotazione dello stesso presso le strutture ospedaliere; dai controlli medici post-intervento al *counselling* contraccettivo[9].

Risulta dunque del tutto evidente come il consultorio si caratterizzi per essere una struttura nodale all'interno della complessiva articolazione della legge n. 194, al punto che le prestazioni rese presso di esso costituiscono livelli essenziali di attività (LEA) da riconoscersi in modo omogeneo sul territorio nazionale[10].

Questa particolare rilevanza rivestita dalla struttura del consultorio[11] è emersa nel corso della discussione sull'approvazione dell'emendamento, successivamente modificato nel senso di prevedere una azione in sinergia tra le associazioni di volontariato *pro-life* e i consultori stessi, come da ultimo testimonia l'articolo 19 della legge della Regione Piemonte n. 6/2022.

2. L'articolo 19 della legge della Regione Piemonte n. 6 del 2022: struttura e finalità

L'articolo 19 del bilancio di previsione della Regione Piemonte è rubricato: *Contributi a terzi finalizzati alla promozione e realizzazione di progetti mirati al superamento delle cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza.*

Risulta necessario precisare in via preliminare quali siano i soggetti "terzi": al comma 1 viene stabilito che la concessione dei contributi avvenga nei confronti di «organizzazioni di volontariato e associazioni del privato sociale, operanti nel settore della tutela materno infantile, accreditate presso le aziende sanitarie regionali» (e ad essi, come si avrà modo di vedere *infra*, si sono aggiunti gli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, come meglio precisato dalla delibera attuativa oggetto di recente approvazione).

Il modello di tali associazioni ed organizzazioni appare, ad una prima lettura, quello delle associazioni *pro-life*, che abbiano ottenuto un accreditamento presso le ASL. I requisiti attualmente previsti, tuttavia, permettono di includere all'interno di questo perimetro anche associazioni non ideologicamente connotate in questo senso, purché abbiano nella loro *mission* la tutela materno-infantile (come ad esempio i centri antiviolenza)[12].

La concessione dei contributi – viene precisato – avviene «nell'ambito delle funzioni e competenze della Regione», con evidente riferimento al riparto di competenze tracciato dall'art. 117 della Costituzione e sulla base dell'obiettivo dichiarato del riconoscimento del valore sociale della maternità già sancito a livello nazionale dalla legge n. 194.

Come più sopra accennato, viene esplicitata la necessità di un coordinamento con consultori e, in via più generale, con enti socio assistenziali.

Quanto al contenuto dei progetti che possono aspirare al contributo, essi devono essere finalizzati al superamento delle cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza).

La definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi è rinviata ad una

successiva deliberazione della Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente (su cui *infra*). L'art. 19 stabilisce inoltre che gli enti beneficiari siano assoggettati a due adempimenti: il primo riguarda la predisposizione di un programma dettagliato delle attività progettuali; il secondo attiene alla rendicontazione delle spese sostenute. In seguito alle modifiche successivamente intervenute in corso di approvazione del fondo, si è configurato dunque un percorso che appare fornire adeguate garanzie sia *ex ante* per accedere all'erogazione dei contributi del fondo, di cui sono predeterminati (dall'esecutivo regionale, previa acquisizione del parere della commissione consiliare competente) criteri e modalità di erogazione, sia *ex post* mediante successiva rendicontazione.

Il 1° ottobre scorso la IV Commissione Salute del Consiglio regionale ha dato parere favorevole alla bozza di delibera in cui sono stati individuati dalla Giunta regionale le modalità di accesso e i criteri per l'assegnazione dei finanziamenti regionali collegati all'istituzione del fondo vita nascente. Tale deliberazione prevede all'Allegato A (che ne forma parte integrante e sostanziale) una più compiuta definizione delle modalità di accesso e criteri di assegnazione ai finanziamenti «per la promozione e realizzazione di progetti di accompagnamento individualizzati finalizzati alla promozione del valore sociale della maternità e alla tutela della vita nascente da parte di organizzazioni ed associazioni operanti nel settore della tutela materno infantile ed iscritti negli elenchi approvati dalle ASL ai sensi della DGR n. 21-807 del 15.10.2010, e degli Enti gestori delle funzioni socio assistenziali competenti individuati dalla DGR n. 22-4914 del 18 dicembre 2006».

Risulta di particolare interesse, all'interno di tale documento, da un lato l'individuazione delle attività oggetto di finanziamento, dall'altro l'identificazione dei soggetti che possono presentare istanza di contributo. Sono infatti previste due tipologie di intervento, che si incentrano sulla messa in atto di "progetti di accompagnamento individualizzati finalizzati alla promozione del valore sociale della maternità e alla tutela della vita nascente": la prima riguarda le donne gestanti e/o neomamme ed i loro nati, e si identifica (a titolo esemplificativo) in una serie di attività di ascolto e consulenza "a sportello programmato" presso i presidi sanitari; di attività di supporto alle donne in attesa al fine di "accompagnarle in una scelta individuale consapevole"; in progetti di sostegno (anche economico relativo alle esigenze di prima necessità) alle mamme per almeno i primi mille giorni dei neonati; in percorsi di sostegno psicologico sia individuali che di gruppo (attraverso figure professionali, oppure nella forma di gruppi di mutuo aiuto tra gestanti e neomamme)[13]. La seconda tipologia di intervento riguarda esclusivamente le donne gestanti e si incentra su percorsi di sostegno per la donna nel riconoscere o meno il nascituro e sull'esigenza di fornire in entrambi i casi una adeguata informativa in merito alla segretezza del parto.

Un elemento di interesse è dato dalla previsione per cui le organizzazioni ed associazioni iscritte negli elenchi 2022 approvati dalle ASL regionali di riferimento, in attuazione della DGR n. 21-807 del 15.10.2010[14] (vale a dire, le organizzazioni e le associazioni operanti nel settore della tutela materno infantile) possano presentare istanza di contributo soltanto per la prima tipologia di intervento, mentre la seconda tipologia di intervento, maggiormente complessa in quanto implicante l'eventualità della presa in carico del minore eventualmente non riconosciuto dopo il parto (è infatti previsto che nel caso di non riconoscimento del minore, il soggetto gestore ne garantisca il sostegno fino alla sua adozione definitiva,

assicurando altresì sostegno alla donna fino ai 60 giorni successivi al parto) risulta riservata esclusivamente ai soggetti gestori delle funzioni socio assistenziali individuati ai sensi della DGR n. 22-4914 del 18 dicembre 2006 (Comune di Torino, Comune di Novara, Consorzio CISSACA di Alessandria e Consorzio CSAC di Cuneo).

Alla rigida distinzione con riferimento alla titolarità a presentare istanza di contributo, non corrisponde tuttavia una rigida incomunicabilità tra i soggetti coinvolti: è infatti previsto che i quattro enti gestori delle funzioni socio-assistenziali sviluppino gli interventi a supporto delle donne che chiedono sostegno in merito alla scelta di riconoscere o meno il proprio nato "anche in raccordo con le attività programmate e realizzate dagli Enti di terzo settore operanti nel settore della tutela materno infantile" e, dall'altro lato, che i progetti presentati dalle associazioni ed organizzazioni operanti nel settore della tutela materno infantile prevedano espressamente modalità di coordinamento "sistematiche e concrete" rispetto alle attività degli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e dei Consultori Familiari e Pediatrici operanti sul territorio regionale.

Ritorna dunque l'esigenza di un collegamento con l'attività istituzionalmente svolta dai consultori nell'ambito della legge 194, anche attraverso "attività di comunicazione e diffusione dei programmi di intervento nel territorio di riferimento", ivi comprese le sedi dei Consultori familiari, dei Consultori pediatrici nonché dei Centri per le Famiglie aderenti al Coordinamento Regionale localmente presenti.

3. La tutela della salute riproduttiva nella legge n. 194, con particolare riferimento «all'incidenza delle condizioni economiche, o sociali, o familiari sulla salute della gestante». Alcuni nodi irrisolti

A questo proposito può essere utile tracciare un profilo della donna che si determini ad intraprendere il percorso abortivo, per individuare se la misura regionale si possa coerentemente inquadrare nel perimetro delineato dalla legge n. 194 del 1978.

Come è stato notato, con accenti critici, la legge n. 194 stabilisce «una serie di vincoli e procedure, che fungono da dispositivi di controllo sociale atti, non tanto a evitare il ricorso alla pratica abortiva, quanto a impedire che su tale pratica possa decidere discrezionalmente la singola donna. In effetti, sul piano formale, la legittimità (giuridica) della IVG trova fondamento non sul diritto all'autodeterminazione della gestante, bensì sul suo diritto alla salute»[15]. Il particolare impianto di tale legge risulta dunque fortemente condizionato dal peso che il concetto di salute (nel significato "multidimensionale" cui prima si è fatto cenno) assume: benessere psicologico, salute riproduttiva, rimozione dei condizionamenti socio-economici che pesano sulla scelta di interrompere la gravidanza.

La Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 194/1978 costituisce una risorsa preziosa per fotografare, attraverso la molteplicità dei dati disponibili, un'istantanea delle condizioni che possano attualmente determinare una donna ad interrompere la gravidanza. Viene evidenziato con forza come la tendenza al ricorso all'IVG sia in costante e progressiva diminuzione già a partire dall'inizio degli anni ottanta, con 1/3 della IVG eseguite da donne straniere (che per fattori culturali, sociali ed economici risultano maggiormente esposte al rischio di gravidanze indesiderate[16]), in un quadro di crescente utilizzo della contraccezione di emergenza. Si sottolinea, in particolare, un fattore di estrema rilevanza, e cioè il ruolo dell'istruzione e la sua incidenza sul tasso di abortività: le donne con un'istruzione più

elevata risultano, infatti, quelle che maggiormente hanno migliorato le loro conoscenze e modificato i loro comportamenti relativi al controllo di fecondità[17]. Se dunque il cuore della disciplina sancita con la legge statale è quello di una piena tutela della salute materna (da intendersi anche, in un'ottica che guarda ai comportamenti futuri, come salute riproduttiva) e di un *favor* verso la tutela della vita umana fin dall'inizio, risulta evidente come essa difficilmente possa risultare espressione dell'aborto come (solo) problema di coscienza individuale[18]. All'interno di questo quadro sembra possibile che, in linea di principio, possano trovare spazio anche iniziative come quella in commento, intese a valorizzare i profili di presa in carico sociale della maternità difficile. Parimenti, tuttavia, appare utile riscontrare come vi siano, con riferimento alla legge 194, irrisolti profili applicativi in relazione all'accesso e alla gestione della interruzione di gravidanza come servizio pubblico, derivanti in primis dalla obiezione di coscienza massiva[19], che potrebbe pregiudicare lo stesso acceso all'IVG, in contrasto «con il "carattere personalistico" delle cure sanitarie», per cui al medico non deve essere preclusa «la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente»[20].

Risultano tuttavia alcuni aspetti critici: in primo luogo, il fondo costituisce una risorsa strutturalmente scarsa rispetto alla platea delle beneficiarie (potenzialmente superiore a cento donne l'anno); in secondo luogo, proprio in relazione a tale scarsità, risulta particolarmente delicato il tema della predeterminazione dei requisiti per l'accesso a tale misura di sostegno (che, a titolo meramente esemplificativo, dovranno verosimilmente tenere conto dello stato di fragilità economica della donna, dell'età, della sussistenza o insussistenza di altri fattori nella determinazione ad abortire, e che dovranno altresì applicarsi indipendentemente dal possesso della cittadinanza)[21].

Un altro aspetto problematico riguarda il profilo potenzialmente discriminatorio collegato alla netta prevalenza di organizzazioni ideologicamente orientate alla tutela della vita nascente tra quelle destinatarie del fondo: assetto che potrebbe tradursi in uno sfavore nei confronti delle donne potenzialmente interessate a beneficiare della misura, che dovrebbero in questo modo "subire" una intermediazione da parte di associazioni di volontariato che perseguono il dichiarato fine dell'aiuto alla vita come prioritario rispetto a qualunque considerazione sul benessere psico-fisico della donna posta di fronte alla complessità della scelta di interrompere la propria gravidanza[22].

Si tratta tuttavia di un profilo problematico che sembrerebbe avere trovato un elemento di equilibrio nell'affiancamento dei consultori quali soggetti istituzionalmente preposti ad attività di assistenza ed informazione nei confronti della donna in stato di gravidanza e che, anche sotto il profilo organizzativo, potrebbero supportare l'attività di tali associazioni[23].

4. Politiche regionali e welfare familiare: tra incentivi premiali e interventi strutturali

In dottrina si è avuto modo di sottolineare come la regolazione regionale in materia di tutela della salute sia stata riconosciuta in via sempre crescente a partire dagli anni '90 del secolo scorso[24], per poi assumere i tratti della potestà legislativa concorrente[25].

Di fronte a questa dinamica, appare utile sottolineare il crescente ruolo del terzo settore[26]

in attività di supporto ed integrazione delle politiche sanitarie regionali[27], in un'ottica di sussidiarietà[28].

Ci si può chiedere in quale rapporto possa collocarsi l'istituzione del fondo di cui all'art. 19 della l.r. Piemonte n. 6/2022, integrante un obiettivo di dichiarato incentivo premiale rispetto al quale fungono da tramite determinate categorie di associazioni, rispetto all'art. 56 del Codice del Terzo Settore. Tale articolo prevede, nella prospettiva della stipulazione dello strumento della convenzione con le amministrazioni pubbliche finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, il possesso da parte da parte delle organizzazioni di volontariato e degli enti di promozione sociale dei requisiti di moralità professionale e la dimostrazione di una «adeguata attitudine da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari». Nella stessa direzione, inoltre, appare andare la previsione per tali organizzazioni ed associazioni, della possibilità di presentare istanza di contributo soltanto per il profilo b.1) di cui all'allegato A alla delibera attuativa (relativo ad azioni di consulenza e sostegno psicologico funzionale ad una scelta individuale consapevole, nonché di sostegno economico per i primi mille giorni di vita del neonato).

E, in seconda battuta – e qualora una tale tipologia di intervento assumesse, in prospettiva, le caratteristiche di una politica strutturale – ci può ugualmente chiedere se ad essa corrisponda, anche a livello regionale, un pari livello di attenzione a tutti i profili attuativi della l. n. 194/78 secondo il principio della neutralità, nonché della a-valutatività rispetto alla scelta della donna (previa raccolta di tutti gli elementi utili all'istruttoria del singolo caso).

1. Ricercatrice in Istituzioni di Diritto pubblico, Università del Piemonte Orientale. ↑
2. L'emendamento è stato approvato nel corso della seduta del Consiglio regionale del 26 aprile 2022, con 33 voti favorevoli, 14 contrari ed un astenuto. Ai sensi del comma 4 dell'art. 19 della legge r. Piemonte, n. 6/2022, è stabilito che per l'attuazione di tale articolo «è prevista una spesa pari ad euro 400.000,00 per l'anno 2022, in termini di competenza e di cassa, da iscriversi su apposito capitolo di spesa corrente, di nuova istituzione, all'interno della missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), programma 12.10 (Politica regionale unitaria per i diritti sociali e la famiglia – solo per le Regioni), titolo 1 (Spese correnti) del bilancio di previsione finanziario 2022-2024». La copertura è individuata «mediante pari riduzione delle somme previste all'interno della missione 14 (Sviluppo economico e competitività), programma 14.02 (Commercio-reti distributive-tutela dei consumatori) e della missione 19 (Relazioni internazionali), programma 19.01 (Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo)». ↑
3. L'effetto "+ 100 nuovi nati" viene evidenziato, anche sui *social network*, come diretta conseguenza dell'istituzione del Fondo, come risulta anche da post dedicati a questo argomento sulla pagina pubblica *Facebook* dell'Assessore alle Politiche sociali e dell'integrazione socio-sanitaria (www.facebook.com/maurizioraffaellomarrone/). ↑
4. Per un'indagine proiettiva sui costi di mantenimento di un figlio da 0 a 18 anni, si veda il *Quinto rapporto nazionale dell'Osservatorio Nazionale Federconsumatori* (2020),

consultabile al seguente url: www.federconsumatori.it/i-costi-per-crescere-un-figlio_2020.pdf. ↑

5. DD n. 1489 del 1.12.2020, con la quale sono state individuate le nuove "Modalità per la formazione e l'aggiornamento degli elenchi presso le ASL delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni operanti nel settore della tutela materno infantile". ↑
6. Art. 5, legge n. 194 del 1978. ↑
7. Su questo profilo, v. A. Pioggia (2017), *Di cosa parliamo quando parliamo di salute?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, p. 293 ma *passim*, che rileva come il diritto alla salute si configura come un diritto che «risente più di altri delle trasformazioni sociali culturali e giuridiche e che stimola un continuo confronto sulla sua natura e sul suo contenuto, che evolve non solo insieme alla scienza che se ne occupa, ma soprattutto insieme alla società in cui si ambienta» e che «l'allargamento dei profili di benessere in cui si sostanzia l'idea di salute apre la strada all'inclusione in essa della dimensione identitaria e individuale del soggetto», come peraltro evocato dalla Corte costituzionale a partire dalla legge in materia di transessualismo (l. n. 164 del 1982, prospettiva peraltro confermata dalla successiva pronuncia della Corte costituzionale n. 161 del 1985). Sull'«allargamento dei profili in cui si sostanzia l'idea di salute», v. altresì M.P. Iadicicco (2021), *Frontiere e confini del diritto alla salute*, in *Scritti in onore di Antonio Rugger*i, Napoli, Editoriale Scientifica, Vol III, p. 2155. ↑
8. Ministero della Salute, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria della gravidanza (legge 194/78) – Dati definitivi 2019 e dati preliminari 2020*, p. 42. Il testo della Relazione è consultabile al seguente url: https://www.salute.gov.it/portale/donna ↑
9. Su questo profilo, si veda la altresì la *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria della gravidanza (legge 194/78) – Dati definitivi 2020*, p.10, nella quale viene sottolineato come il consultorio familiare rappresenti «un servizio di riferimento per molte donne e coppie anche per quanto riguarda il percorso IVG, come negli auspici della legge n. 194/78. Grazie alle competenze multidisciplinari dell'équipe professionale e sua capacità di identificare i determinanti di natura sociale oltre che sanitaria dei bisogni di salute della popolazione, i consultori offrono alla donna un sostegno nell'intero percorso IVG, promuovendo scelte consapevoli e facilitando la prevenzione di future gravidanze indesiderate». In senso critico, riconoscendo, al contrario, uno specifico ruolo di prevenzione-dissuasione assegnato ai consultori familiari dalla legge n. 194, v. I. Fanlo Cortés (2017), *A quarant'anni dalla legge sull'aborto in Italia. Breve storia di un dibattito*, in *Politica del diritto*, n. 4, pp. 651-652. ↑
10. Le risorse necessarie per l'aggiornamento dei LEA sono state stanziate soltanto dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 288, della legge n. 234 del 2021), che, a decorrere dal 2022, finalizza a tale scopo uno stanziamento annuale pari a 200 milioni di euro a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario nazionale. Le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello essenziale garantito a tutti i cittadini, ma le Regioni possono utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle incluse nei livelli essenziali di assistenza. L'area di assistenza distrettuale, che si svolge nell'ambito e sotto la responsabilità dei distretti che fanno capo all'erogazione di servizi in aree di dimensioni territoriali limitate (definita a partire dal Capo III – artt. 3-20 del DPCM 12 gennaio 2017 di

definizione dei nuovi LEA e di sostituzione integrale del DPCM 29 novembre 2001), si caratterizza per il fatto di operare direttamente sul territorio, prescindendo dal regime di ricovero ospedaliero. All'interno dell'assistenza distrettuale si colloca il ruolo dei consultori, che afferiscono all'area della assistenza alle donne, alle coppie, alle famiglie e ai minori, per la tutela della gravidanza e della maternità, la procreazione responsabile, il supporto all'affidamento e all'adozione, la prevenzione degli abusi e della violenza nell'ambito familiare. ↑

11. Da ultimo rivendicata anche nelle linee guida ministeriali del 12 agosto 2020 in tema di aborto farmacologico, le quali prevedono la somministrazione di mifoprestone e prostaglandine non solo in regime di *day-hospital* presso strutture ospedaliere, ma anche all'interno degli stessi consultori, rendendo quindi in via generale non necessario il ricovero ospedaliero. Va sottolineato tuttavia come, rispetto a tali linee guida, la Regione Piemonte abbia assunto una linea di sfavore rispetto alla somministrazione dei farmaci abortivi in sede di consultorio, come risulta dalla circolare di indirizzi sull'aborto farmacologico elaborata nell'ottobre 2020 dalla Regione in condivisione con Federvi.PA (federazione dei Movimenti per la Vita e dei Centri di Aiuto alla Vita, delle Case di Accoglienza, delle Associazioni locali aderenti al Movimento per la Vita Italiano operanti nelle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta) e con il Dott. Silvio Viale, responsabile del servizio unificato IVG presso l'Ospedale Sant'Anna di Torino e destinata ad ASO e ASL piemontesi, la quale prevede il divieto di aborto farmacologico direttamente nei consultori piemontesi, riservando l'attuazione dell'interruzione di gravidanza anche farmacologica alle strutture tassativamente elencate nell'art. 8 della legge 194, ovvero in ambito ospedaliero. Sul quadro particolarmente disomogeneo che caratterizza a livello regionale la pratica dell'aborto farmacologico, v. M.P. Iadicicco (2020)*, Aborto farmacologico ed emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, p. 824 e *passim*, laddove peraltro si sottolineano possibili difficoltà organizzative nell'applicazione delle linee guida ministeriali con riferimento alla somministrazione all'interno dei consultori. ↑
12. Rispetto alla determinazione di tali requisiti, va ricordato come inizialmente questi fossero più stringenti, integrandosi nella formulazione "tutela della vita fin dal suo concepimento", mentre in seguito all'accoglimento del ricorso promosso dalle Associazioni Casa delle Donne e ACTIVA DONNA da parte del TAR Piemonte, con conseguente annullamento con sentenza n. 793 del 15.7.2011 della DGR n. 21-807 del 15.10.2010 (che conteneva approvazione del "Protocollo per il miglioramento del percorso assistenziale per la donna che richiede l'interruzione volontaria di gravidanza") nella parte in cui prevedeva tra i «requisiti soggettivi minimi che devono essere posseduti dagli enti no profit per essere iscritti negli elenchi dell'Asl la presenza nello statuto della finalità di tutela della vita fin dal concepimento», essi siano successivamente stati indicati come segue: «presenza nello statuto della finalità di tutela della vita fin dal concepimento e/o di attività specifiche che riguardino il sostegno alla maternità e alla tutela del neonato» e che in assenza di tale requisito soggettivo sia «sufficiente il possesso di un'esperienza almeno biennale nell'ambito del sostegno alle donne e/o alla famiglia come documentata da sintetica relazione». Su questo punto, v. DD n. 1489 del 1.12.2020, in particolare l'Allegato A che contiene la definizione delle modalità per la formazione e l'aggiornamento degli elenchi presso le ASL delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni operanti nel settore della tutela materno infantile, consultabile al seguente url: *www.regione.piemonte.it/governo/.pdf* ↑

13. Si tratta di progetti di accompagnamento “individualizzato”, della durata di 18 mesi, rispetto ai quali sono previsti meccanismi di monitoraggio sia in itinere sia ex post, con *follow up* periodici trascorso il primo anno di vita del bambino e nei successivi due. ↑
14. “Protocollo per il miglioramento del percorso assistenziale per la donna che richiede l’interruzione volontaria di gravidanza e s.m.i.”. All’interno della delibera si prende atto della peculiare situazione in cui versa l’ASL di Novara, nel cui ambito non sono presenti organizzazioni ed associazioni iscritte in elenco, con la conseguente previsione della possibilità di presentare istanze di contributo in seguito ad istanza di iscrizione avvenuta entro il 31 ottobre 2022 e a condizione che l’ASL competente ne abbia confermato i requisiti disponendo l’iscrizione all’elenco entro il 30 novembre 2022. ↑
15. Così I. Fanlo Cortés (2017), *A quarant’anni dalla legge sull’aborto in Italia. Breve storia di un dibattito*, cit., pp. 650-651. ↑
16. Si tratta, tuttavia, in questo caso, di riscontrare recenti decrementi nei tassi di abortività anche delle donne straniere, come evidenziato nella *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria della gravidanza (legge 194/78) – Dati definitivi 2019 e dati preliminari 2020*, p. 36 ↑
17. *Relazione del Ministro della Salute sullo sullo stato di attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria della gravidanza (legge 194/78) – Dati definitivi 2019 e dati preliminari 2020*, cit., p. 31. ↑
18. In questo senso, v. I. Fanlo Cortés, *A quarant’anni dalla legge sull’aborto in Italia. Breve storia di un dibattito*, cit., p. 653. ↑
19. Su questo profilo, v. M. Saporiti (2013), *Se fossero tutti obiettori? Paradossi e fraintendimenti dell’obiezione di coscienza all’aborto in Italia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, in particolare p. 481. *La Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria della gravidanza (legge 194/78) – Dati definitivi 2019 e dati preliminari 2020*, sottolinea in premessa come per i ginecologi il valore degli obiettori di coscienza si configuri ancora estremamente elevato (pari al 67%), con un conseguente impatto sull’organizzazione dei servizi collegati all’IVG. ↑
20. Così da ultimo Corte cost., n. 169/2017, punto n. 8 del Considerato in diritto (e che riprende argomentazioni già sviluppate in Corte cost., n. 151 del 2008). Sul tema della cura della salute come «sistema in cui operano una moltitudine di agenti economici, con preferenze, funzioni obiettivo, e interessi specifici confliggenti per cui è illusorio cercare di ricondurre il tutto a un *decision-making* unitario e aggregato», v. A. Petretto, (2017) *Il finanziamento del servizio sanitario, problematiche e comparazioni*, cit., p. 72. ↑
21. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha, anche in tempi recenti, sottolineato come interventi di sostegno alla povertà, soprattutto in relazione a bisogni basilari ed immediati, debbano prescindere da requisiti stringenti in termini di stabile residenza sul territorio italiano (Corte cost., n. 7/2021, in cui viene rimarcata la mancata «correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell’essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento»; ma anche Corte cost. n. 137 del 2021, in cui si evidenzia la «natura meramente assistenziale dell’assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura

meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni»). Queste argomentazioni, peraltro, si desumono a contrario anche dalla giurisprudenza costituzionale in tema di reddito di cittadinanza (da ultimo Corte cost. n. 19/2022) che, invece, a giudizio della Corte, si configura come una misura che non si traduce in una mera soluzione di contrasto alla povertà, attinente ai bisogni essenziali dell'individuo, ma persegue ulteriori obiettivi (di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale). In termini generali e sull'esistenza di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana riconosciuto agli stranieri qualunque sia la posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello stato (pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso), v. Corte cost., n. 269/2010 e Corte cost., n. 299/2010, n. 61/2011, n. 329/2011. Di particolare interesse le argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2013 (relativa alla istituzione di un fondo regionale per la non autosufficienza. In tale pronuncia, si sottolinea come non vi sia alcuna correlazione tra il richiesto possesso del requisito della "regolare carta di soggiorno" e la situazione di bisogno o di disagio e pertanto spetti al legislatore regionale valutare sulla base del principio di ragionevolezza l'attuazione di una disciplina differenziata per le prestazioni che eccedano l'essenziale) e n. 113/ 2013, laddove si evidenzia come la previsione del requisito della residenza per l'accesso a prestazioni di assistenza sociale da parte degli stranieri costituisca, con riferimento a provvidenze stabilite a livello regionale, un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio, mentre non altrettanto possa dirsi con riferimento alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un significativo e predeterminato periodo minimo di tempo, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale, alle quali la provvidenza intende sopperire. ↑

22. Sul tema della equità nella tutela della salute, v. A. Petretto (2017), *Il finanziamento del servizio sanitario, problematiche e comparazioni*, in G. Cerrina Feroni, M. Livi Bacci, A. Petretto (a cura di), *Pubblico e privato nel sistema di welfare*, consultabile al seguente url: *https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2017/04/WELFARE_300317DEF_eBook.pdf*, p. 75. ↑
23. Si tratta di un profilo che si evidenzia anche all'interno del dettato della legge n. 194 del 1978 che all'art. 2, comma 1, lettera d), stabilisce che i consultori possano, attraverso la loro attività, contribuire «a far superare le cause che potrebbero indurre la donna all'introduzione della gravidanza», potendo «avvalersi, per i fini previsti dalla legge, della collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato, che possono anche aiutare la maternità difficile dopo la nascita» (art. 2, comma 2, legge n. 194 del 1978). ↑
24. Così M.P. Iadicicco (2021), *Frontiere e confini del diritto alla salute*, cit., p. 2166, in nota n. 22 e D. Morana (2018), *La tutela della salute tra competenze statali e regionali: indirizzi di giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 1/2018, p. 12. Sui profili di crescente complessità, derivanti dalla platea di attori pubblici e privati che intervengono nella formazione ed attuazione delle politiche di welfare, v. Y. Kazepov, E. Barberis (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma, 2013. ↑
25. Pur permanendo in concreto esigenze di unità ed eguaglianza sostanziale, supportate

testualmente dalla clausola di uniformità attinente ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett m) e valorizzata in una prospettiva di più generale rafforzamento della tendenza al riaccentramento, come rilevato da D. Morana (2018), *La tutela della salute tra competenze statali e regionali*, cit., p. 5. ↑

26. Il quale ha trovato una compiuta traduzione nel D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del Terzo Settore) che ha individuato crescenti forme di collaborazione tra P.A. ed enti del Terzo settore, individuando come fine ultimo per il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in un'ottica di effettiva sussidiarietà. In particolare, ai sensi dell'art. 2 del Codice del Terzo Settore, «È riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali». ↑
27. Come risulta da una serie di contributi contenuti in G. Cerrina Feroni, M. Livi Bacci, A. Petretto (a cura di) (2017), *Pubblico e privato nel sistema di welfare*, cit., ed in particolare E. Rossi, *Pubblico e privato nel sistema socio-sanitario toscano*, ivi, p. 139 e ss., laddove si riscontra come «a livello legislativo, in ambito sanitario il ruolo degli enti del Terzo settore fu riconosciuto già nella legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978), la quale, nel delineare i principi fondamentali ispiratori della riforma sanitaria, conferì risalto al ruolo svolto dalle associazioni di volontariato, stabilendo che queste avrebbero potuto concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale attraverso apposite convenzioni, da stipularsi con le unità sanitarie locali nell'ambito della programmazione e della legislazione sanitaria regionale». ↑
28. Come sottolineato, da ultimo, da Corte cost., n. 131 del 2020. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Considerazioni sull'impugnazione da parte del Governo della l. r. Piemonte n. 7/2022 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia"

Maria Pia Genesin[1] e Carlo Alberto Barbieri[2]

Sommario:

1. Introduzione – 2. I motivi di impugnazione – 3. Considerazioni finali d'insieme

1. Introduzione

La legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7, recante "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia", in vigore dal 1° giugno 2022, interviene in larga misura a modificare la precedente legislazione regionale in materia di edilizia, in particolare la l. l. r. n. 16/2018, "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana" – tuttora vigente, nel testo modificato, e non oggetto di impugnazione – e in materia di urbanistica (l. n. 56/1977, "Tutela ed uso del suolo", e smi).

L'impugnazione da parte del Governo è essenzialmente incentrata su tre ordini di motivi di incostituzionalità inerenti i criteri di riparto della potestà legislativa Stato/Regioni: violazione di principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.); violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.; violazione di altri ambiti di potestà esclusiva statale (tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni, delle funzioni fondamentali dei Comuni, secondo quanto statuito dall'art. 117, comma 2, lett. e), m) e p), Cost.)[3].

Sul piano più generale e trasversale della tutela di valori imprescindibili della Repubblica, si lamenta, poi, il contrasto con gli artt. 9, recentemente innovato[4], e 32 Cost., in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute e si lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di autonomia degli enti locali.

La l. r. in esame consta di 51 articoli; il ricorso del Governo interessa un nutrito gruppo di articoli (artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34; 36; 40; 41; 42; 47 e 48) mettendo in luce un complessivo disallineamento della recente iniziativa regionale rispetto agli orientamenti della legislazione statale – peraltro in buona misura precedente alla riforma costituzionale

del 2001 – in materia di disciplina dell'attività urbanistica ed edilizia, di tutela ambientale e paesaggistica, di funzioni fondamentali dei Comuni.

Non può, dunque, passare inosservato il gran numero di articoli oggetto di impugnazione. Questo aspetto stimola una riflessione urgente sul ruolo dei principi fondamentali, di matrice statale, in una materia concorrente come quella del governo del territorio, di importanza strategica per uno sviluppo ordinato degli utilizzi del territorio e per la preservazione dello stesso, tuttora ancorata ad una legislazione urbanistica statale risalente alla l. n. 1150/1942 (c.d. legge urbanistica fondamentale, modificata dalle l. n. 765/1977 e n. 10/1977)[5]; occorre, altresì, valutare con approccio critico il grado di attuazione della riforma costituzionale del 2001 del sistema delle autonomie e la problematica coesistenza di attribuzioni di enti territoriali differenti in materie, quale quella del governo del territorio, che ben si prestano a reciproche interferenze[6].

Il governo del territorio, nelle sue duplici principali declinazioni dell'urbanistica e dell'edilizia[7], costituisce un ambito di legislazione concorrente in cui, in assenza di una legge dello Stato recante principi fondamentali esplicitamente posti a vincolo della legislazione regionale di dettaglio[8], si esprime la cospicua e continua attività normativa dei legislatori regionali con soluzioni innovative talora apprezzate per la capacità di ammodernare gli istituti di riferimento (si pensi, solo per fare un esempio, alla articolata fisionomia, forma ed efficacia giuridica dei piani urbanistici comunali, al metodo della perequazione urbanistica, ecc.) e di farsi portavoce di istanze di tutela di risorse non riproducibili (si pensi alla legislazione regionale sul consumo di suolo) e di nuovi paradigmi come la rigenerazione urbana; talaltra, fortemente poste in discussione per l'invasione della sfera di potestà legislativa statale, dell'autonomia comunale o per una variegata serie di altri motivi, come evidenziato nel caso dell'impugnazione della legge regionale piemontese, che si ritiene pongano tale "eclettismo regionale" al di fuori dello schema costituzionale di riparto delle competenze legislative e del sistema di valori (tutela ambientale, paesaggistica, della salute) impresso dalla Costituzione all'ordinamento della Repubblica[9].

La legge piemontese qui in parola ha suscitato la reazione del Governo per il suo essersi mossa con eccessiva disinvoltura sul fronte dei rapporti con i principi desumibili dal t.u. in materia edilizia – d.p.r. 380/2001 – e su quello dei rapporti con il ruolo della pianificazione paesaggistica; disinvoltura dettata, forse, dalla urgenza di offrire risposte, quali esse siano, ad istanze di semplificazione amministrativa generalmente provenienti dalla società civile in nome di politiche improntate al riuso e alla riqualificazione dell'esistente, che si ritiene forzino gli obiettivi di tutela ambientale, paesaggistica e della salute espressi dal testo costituzionale, dalla legislazione statale e dall'assetto degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale.

Quanto precede induce a riflettere su cause e conseguenze della situazione venutasi a creare con l'emanazione e successiva impugnazione della legge piemontese; sull'incertezza generatasi in merito all'applicazione delle norme impugnate, segnalando, in particolare, quanto pesi il silenzio degli organi di governo regionali e l'assenza di iniziative legislative volte a porre in qualche misura al riparo sia l'attività delle amministrazioni comunali che quella dei privati dalle conseguenze di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità, che potrebbe giungere non prima della prossima primavera[10]. Riflessioni segnate dall'incertezza sull'esito dell'impugnazione e persino sulla effettiva volontà del Governo, a ragionare di nuove maggioranze politiche, di persistere nella propria iniziativa.

2. I motivi di impugnazione

Volendo fornire una panoramica dei motivi di impugnazione, si può osservare, in partenza, che la l. r. Piemonte n. 7/2022 (art. 3, comma 2) è impugnata per aver fornito una definizione di "edifici o parti di edifici legittimi" che si discosta da quella di "stato legittimo" degli immobili sancita dal d.p.r. n. 380/2001, in riferimento ad immobili realizzati in epoca antecedente all'introduzione dell'obbligo di munirsi di licenza edilizia[11]. In particolare, la definizione statale di stato legittimo include implicitamente, fra le fonti dell'obbligo di munirsi di licenza edilizia, non solo la legge[12], ma anche i regolamenti comunali[13], mentre la legge regionale fa esplicito riferimento alla sola fonte legislativa, escludendo la rilevanza di disposizioni locali di diverso tenore[14]. Come si può comprendere si ha un'estensione, a livello regionale, del concetto di immobile legittimamente realizzato, con l'inclusione delle costruzioni realizzate prima del 1967 fuori dai centri abitati e dalle zone di espansione, prive di titolo edilizio, anche nei Comuni per i quali l'obbligo generalizzato di munirsi del titolo edilizio vigeva già prima di quella data. Secondo il Governo, la definizione di cosa debba intendersi per immobile legittimamente realizzato costituirebbe principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio, con carattere vincolante nei confronti della legislazione regionale di dettaglio.

Poiché l'accezione di stato legittimo dell'immobile è più ampia nella legge regionale in esame rispetto a quanto previsto a livello statale, si ottiene un duplice effetto contrastante con i criteri di riparto della potestà legislativa sanciti a livello costituzionale. In primo luogo, deriva dalla scelta legislativa regionale un effetto di sanatoria (condono) nei confronti di immobili realizzati non legittimamente ai sensi della legislazione statale (abusivi), non sanabili alla luce del criterio della doppia conformità, con conseguente violazione del principio fondamentale, desumibile dall'art. 31 d.p.r. n. 380/2001, che impone la demolizione dei medesimi[15]; in secondo luogo, ne deriva un differente trattamento degli abusi edilizi da Regione a Regione, contrariamente alla scelta del legislatore statale di imporre una reazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Perciò si configura una violazione dei criteri di riparto anche sul versante della potestà esclusiva statale per quanto concerne la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale considerando l'uniforme applicazione del regime sanzionatorio un aspetto rilevante a tal fine.

L'ampliamento del concetto di stato legittimo dell'immobile ha conseguenze in ordine all'ambito di applicazione delle norme di cui alla l. r. n. 16/2018 relativamente agli interventi di riuso e di riqualificazione presupponendo questi ultimi un immobile legittimamente realizzato[16]; a seguito delle modifiche apportate, a livello di legislazione regionale, al concetto di stato legittimo dell'immobile, nel ricorso del Governo si evidenzia come possano rientrare nella disciplina degli interventi di riuso e riqualificazione anche immobili soggetti a condono edilizio e non solo immobili oggetto di sanatoria secondo la regola della doppia conformità. L'estensione della nozione di immobile legittimo proietta i propri effetti anche sull'ambito di applicazione delle premialità edilizie previste dall'art. 5, comma 9 e ss. del d.l. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106/2011, c.d. secondo piano casa, che esclude gli immobili abusivi – facendo salvi quelli oggetto di titolo edilizio in sanatoria rilasciato nel rispetto del requisito della doppia conformità – dalle premialità volumetriche ivi previste. In tal modo è violato il principio fondamentale fissato dal legislatore statale secondo cui non possono essere riconosciuti vantaggi in caso di

immobili abusivi[17].

Con riguardo agli interventi di cui al secondo piano casa, l'art. 3 della l. r. n. 16/2018 (che ne ha superato la straordinarietà/temporaneità e la prevalente azione in deroga), per come riscritto dall'art. 5 della l. r. n. 7/2022, prevede che il rilascio del permesso di costruire sia subordinato a delibera del Consiglio comunale volta a dichiarare, fra gli altri elementi: l'eventuale delocalizzazione di superficie o volume, in tutto o in parte, in area o aree diverse, purché non caratterizzate da inedificabilità assoluta, statuendo che la dotazione delocalizzata possa aggiungersi a quella esistente o prevista dalla disciplina urbanistica vigente; gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla normativa locale. Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale, trova applicazione la disciplina prevista dal PRG vigente nel Comune.

In tal modo statuendo, la l. r. impugnata consente che si possa derogare a quanto previsto dal PRG, indirettamente incidendo sul valore vincolante del Piano paesaggistico regionale (PPR), al quale il PRG è subordinato secondo le regole di gerarchia fra piani previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004 (artt. 143, comma 9; 145, commi 3 e 4).

La Corte costituzionale ha in più occasioni sottolineato il valore imprescindibile dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, non derogabile a livello di legislazione regionale poiché espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio deve essere rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali[18]. Questo significa riconoscere la preminenza del Piano paesaggistico regionale nel contesto della pianificazione urbanistico – territoriale[19], secondo quanto statuito dal legislatore statale nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia di ambiente[20].

La Regione Piemonte ha invece disconosciuto – afferma il ricorso – il ruolo preminente del Piano paesaggistico e lo ha fatto dettando norme unilaterali, che prevedono la realizzazione di interventi edilizi, con premialità volumetriche "incentivanti" in deroga agli strumenti urbanistici (sede dell'adeguamento e/o coerenza con il Piano paesaggistico), altresì violando il principio inderogabile, posto dal d.lgs. n. 42/2004, della copianificazione[21]. Oltre alla violazione degli artt. 9, 117, comma 2, lett. s) Cost. si configura una violazione degli artt. 3 e 97 Cost. poiché non è ragionevole ed è contrario al buon andamento prevedere che sia vanificato dal legislatore regionale il carattere vincolante di uno strumento di pianificazione che la Regione stessa ha contribuito a porre in essere.

L'art. 7 della l. r. n. 7/2022 è interessato da plurimi rilievi di incostituzionalità; tale articolo ha sostituito il contenuto dell'art. 5 della l. r. n. 16/2018 avente ad oggetto gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamenti. L'articolata disciplina dei limiti entro i quali gli ampliamenti sono consentiti è costruita in funzione derogatoria, nei limiti ivi indicati, sia delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali sia degli standard ad operatività differita stabiliti a livello statale (tuttora dal d.m. n. 1444/1968). Gli incrementi volumetrici sono disciplinati senza alcun riferimento alle previsioni del Piano paesaggistico regionale, il cui carattere vincolante è nuovamente posto in discussione in violazione di quanto statuito

dal legislatore statale nel d.lgs. n. 42/2004. Oltre a questo, si prevede (art. 5, comma 9, l. n. 16/2018) che gli interventi in esame possano: superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici; superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano; superare le densità fondiarie previste dal d.m. n. 1444/1968. In tal modo risulterebbe violato il principio fondamentale, desumibile dalla l. n. 1150/1942, del carattere vincolante della pianificazione urbanistica, in ragione della insostituibile funzione che le è assegnata di disciplina degli usi del territorio, e degli standard urbanistici. La l. r., pretendendo di introdurre deroghe generalizzate a carattere temporalmente illimitato, snatura un principio fondamentale della materia governo del territorio ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.[22]. Sullo sfondo resta il principio di leale collaborazione, anch'esso violato a causa della scelta unilaterale della Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato di formazione del Piano paesaggistico regionale.

L'art. 8 della l. r. n. 7/2022 disciplina il recupero dei sottotetti, modificando l'art. 6 della l. r. n. 16/2018. Anche in questo caso vari sono i profili di incostituzionalità rilevati dal Governo. Si segnala, in particolare, l'irragionevolezza della scelta di ampliare il novero delle ipotesi in cui è consentito il recupero dei sottotetti facendo riferimento a sottotetti non ancora realizzati per i quali, dunque, non può porsi un problema di "recupero". Inoltre, il recupero dei sottotetti esistenti è sempre ammesso indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati; ciò significa, in primo luogo, con riferimento ai sottotetti ricadenti in ambiti paesaggisticamente tutelati, non tenere conto, anche in questo caso, del Piano paesaggistico regionale – confermando un generalizzato orientamento della legge regionale in esame nella direzione di svalutare il ruolo di tale strumento di pianificazione, con buona pace dell'art. 9 della Cost.; in secondo luogo, introdurre una deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici violando i principi relativi alla generale necessità di pianificazione del territorio e al rispetto degli standard urbanistici. Anche questo appare essere orientamento caratterizzante la l. r. n. 7/2022 in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio.

La disciplina dei sottotetti presenta profili di illegittimità anche sotto il profilo della disciplina igienico-sanitaria poiché l'art. 8 della l. r. n. 7/2022 prevede la possibilità di deroga ai requisiti prescritti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, recante "Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione", in ordine alle misure minime dei sottotetti. In tal caso ad essere compromessa è la potestà legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute.

L'art. 10 della l. r. n. 7/2022 reca norme per la decostruzione e sostituisce il testo dell'art. 8 della l. r. n. 16/2018; anche in questo caso la disciplina non tiene in debito conto il ruolo del Piano paesaggistico regionale poiché, nel consentire deroghe agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante variante semplificata[23], non prevede e non garantisce la conformazione al PPR ai sensi dell'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Ne deriva la violazione del principio di prevalenza del Piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; non essendo garantito il livello

elevato di tutela del paesaggio richiesto dalla Costituzione, è da intendersi violato anche l'art. 9 della medesima.

L'art. 11 della l. r. n. 7/2022 ha introdotto, nel corpo della l. r. n. 16/2018, l'art. 8-bis recante "Norme per la delocalizzazione dei fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico e geologico"; ad essere chiamato in causa è nuovamente il tema della violazione del principio statale di prevalenza del Piano paesaggistico poiché soltanto le delocalizzazioni riguardanti le aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. n. 42/2004 devono avvenire nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal Piano paesaggistico regionale, nonché previo parere obbligatorio della competente Soprintendenza. Per le restanti, si prescinde invece dal rispetto delle prescrizioni del PPR nonché dal predetto parere che è, comunque, dequotato da vincolante ad obbligatorio.

Come si può constatare, la svalutazione del ruolo del Piano paesaggistico regionale è uno dei motivi di impugnazione maggiormente presenti nel testo del ricorso del Governo e porta con sé anche il tema della violazione del principio di leale collaborazione espresso, nella disciplina di settore, dal principio di copianificazione obbligatoria Stato/Regioni. Il profilo della deroga al PPR appare particolarmente grave, sottolinea il ricorso del Governo, in una Regione, come il Piemonte, in cui il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico (vigente da ottobre 2017) è ancora in itinere e solo alcuni Comuni hanno già portato a termine le procedure di adeguamento dei propri piani regolatori generali al PPR.

Sempre con riguardo all'art. 8-bis della l. r. n. 16/2018 è segnalata la violazione del principio fondamentale, espresso dall'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del d.p.r. n. 380/2001, che prevede l'obbligo della corresponsione di un contributo straordinario in ipotesi di interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga[24]; l'art. 8-bis esclude la corresponsione di tale indennizzo per il rilascio del permesso di costruire ivi previsto.

L'art. 13 della l. r. n. 7/2022, nel modificare l'art. 11 della l. r. n. 16/2018, in tema di ristrutturazione edilizia con premialità volumetriche, reca unilateralmente una disciplina d'uso di beni paesaggistici[25], in violazione del ruolo del PPR e del principio di copianificazione.

L'art. 14 della l. r. n. 7/2022 modifica l'art. 12 della l. r. n. 16/2018, che si occupa, anche se non esaustivamente, di rigenerazione urbana. Il Governo lamenta che la Regione Piemonte, attraverso tale articolo, abbia dettato norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edilizi con premialità volumetriche "incentivanti"; tuttavia, in relazione ai beni paesaggistici, una eventuale disciplina finalizzata alla c.d. rigenerazione urbana avrebbe dovuto essere trasfusa nel Piano paesaggistico regionale, approvato previa intesa con lo Stato, e attuata mediante la pianificazione urbanistica comunale, e non in deroga o in alternativa a quest'ultima. L'art. 14 cit. consente, altresì, di derogare agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante una c.d. variante semplificata, che non garantisce la conformazione al Piano paesaggistico regionale in violazione del principio di prevalenza di quest'ultimo.

Terminato l'esame dei motivi di ricorso relativi agli articoli della l. r. n. 7/2022 contenuti nel

capo II della legge medesima, dedicato alle modifiche della l. r. n. 16/2018, si può passare all'esame dei motivi di ricorso incentrati sugli articoli del capo III recante norme in materia di altezza minima interna e di utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati di fabbricati esistenti.

L'art. 16 della l. r. n. 7/2022, in tema di altezza minima interna e di utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti, nel disciplinare i limiti in cui è consentita l'azione di promozione del recupero di tali vani e locali, rievoca il concetto di stato legittimo dell'immobile e si presta, pertanto, alle medesime censure sollevate nei confronti dell'art. 3 della legge.

L'art. 18 della l. r. n. 7/2022, dopo aver statuito che il recupero con cambio di destinazione d'uso dei vani e locali interrati o seminterrati può avvenire anche senza opere edilizie, non è soggetto alla preventiva adozione e approvazione di un piano attuativo o di un permesso di costruire convenzionato e non è qualificato come nuova costruzione, al comma 3 prevede che se conseguito senza opere edilizie, il recupero è soggetto a preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) al Comune e al pagamento del contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16 del d.p.r. n. 380/2001, limitatamente alla quota per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, ridotta di un terzo. Il rilievo di incostituzionalità concerne il mancato rispetto dei principi fondamentali desumibili dal d.p.r. n. 380/2001, artt. 10, comma 1, lett. c) e 23, comma 01, lettera a), poiché l'art. 18 subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968. Se è vero che dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell'autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio, resta fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, lett. c) t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra gli altri) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la "super SCIA", ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)[26]. Nel ricorso si precisa che, pur essendo stato modificato il testo dell'art. 10, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 380/2001 ad opera del d.l. n. 17/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 34/2022, la parte di disposizione richiamata è rimasta invariata. Analoga considerazione può essere svolta anche con riguardo alle modifiche apportate al testo del menzionato art. 10, comma 1, lett. c) da parte del d.l. n. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 91/2022.

L'art. 19, comma 1, della l. r. n. 7/2022 prevede che il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati sia sempre ammesso anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni edilizie dei PRG e dei regolamenti edilizi, in tal modo indirettamente violando il ruolo assegnato dal legislatore statale al PPR, al quale il PRG deve adeguarsi. L'illegittimità dell'articolo 19, comma 1, si configura per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per le ragioni già precedentemente esposte, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Il successivo art. 20 presta il fianco ad analoghe doglianze poiché prevede che siano i Comuni, con deliberazione del consiglio comunale, motivata in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio

idrogeologico, a disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni del capo III, nuovamente violando il principio fondamentale della prevalenza della tutela paesaggistica espressa dal PPR. Intrinsecamente irragionevole appare poi la previsione, contenuta nel comma 2 dell'art. 20, della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a immobili di futura realizzazione, peraltro dopo soltanto cinque anni dall'edificazione. Afferma il ricorso, "In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica".

Il Capo IV della l. r. n. 7/2022 contiene varie disposizioni di "coordinamento"; fra queste alcune incidono, modificandola, sulla legge urbanistica regionale n. 56/1977. L'art. 21 della l. r. n. 7/2022, nel modificare l'art. 13, "Prescrizioni operative del Piano Regolatore Generale", della l. r. n. 56/1977, oltre a violare la sfera di potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione alla tutela dei valori paesaggistici, e la competenza del legislatore statale in ordine ai principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.), lede l'autonomia comunale, in violazione degli artt. 5 e 118, commi 1 e 2, Cost. e la sfera di potestà legislativa esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni sancita dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Le ragioni di tale contrasto sono insite nella scelta del legislatore regionale di considerare la definizione di ristrutturazione edilizia – fornita dal menzionato art. 21 ed inserita, in sostituzione della precedente, nel testo dell'art. 13 della l. r. n. 56/1977[27] – idonea a "prevalere sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti". In tal modo, osserva il Governo, l'ampliamento del novero di interventi assoggettati al regime della ristrutturazione edilizia si riflette non solo sul regime edilizio dei medesimi, ma anche sul relativo regime urbanistico a prescindere dalle scelte a suo tempo espresse dal pianificatore comunale con buona pace degli orientamenti interpretativi espressi dalle Corte costituzionale in ordine al rapporto fra legislazione regionale in materia di governo del territorio e autonomia comunale[28]. La previsione censurata implica che, qualora il PRG abbia previsto la possibilità di realizzare interventi di ristrutturazione edilizia, tali interventi si debbano intendere consentiti secondo la nuova nozione di ristrutturazione edilizia prevista dalla l. r. n. 7/2022 e che siano anche consentite automaticamente le premialità volumetriche ivi previste, senza necessità di variante, come espressamente statuito. La compressione che ne deriva in ordine all'autonomia comunale, non graduata in relazione alle caratteristiche dei luoghi e con un regime non di tipo transitorio, non rispetta il criterio di proporzionalità e necessità evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale proprio con riguardo al profilo dei rapporti fra legislazione regionale e pianificazione urbanistica comunale nella materia governo del territorio[29].

Dei restanti articoli del Capo IV della l. r. n. 7/2022, alcuni sono considerati contrari, ancora una volta, all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. recando norme che violano la posizione di preminenza del PPR nel contesto della pianificazione territoriale ed urbanistica o comunque norme che non rispetterebbero la potestà esclusiva statale in materia di tutela ambientale[30]; altri violerebbero principi fondamentali del governo del territorio estrapolati dal testo del d.p.r. n. 380/2001[31].

3. Considerazioni finali d'insieme

La vicenda dell'impugnazione della l. r. n. 7/2022 esprime il malessere che caratterizza la materia, di potestà concorrente, del governo del territorio. Da un canto – va sottolineato – per l'assenza, proprio da parte dello Stato, di un quadro compiuto, aggiornato e ben definito di principi fondamentali[32], come già ricordato; dall'altro, per il suo essere intrinsecamente permeata di interessi sensibili a tutela differenziata, il che rende spesso difficilmente districabile il riparto delle competenze legislative ed amministrative[33]. Non è, dunque, un caso che nel ricorso del Governo prevalgano i motivi di incostituzionalità incentrati sulla violazione della materia, di potestà esclusiva statale, della tutela dell'ambiente, con riguardo ai valori paesaggistici, e – va rimarcato – sulla violazione dei principi fondamentali, in ordine ai quali lo Stato stesso non ha, però, sino ad ora legiferato ricavandoli, di conseguenza, dalla l. n. 1150/1942, e smi, e dal d.p.r. n. 380/2001.

La l. r. n. 7/2022 si pone come fonte di norme di non marginale "semplificazione" in materia edilizia ed urbanistica; attraverso le lenti del ricorso del Governo, essa appare soprattutto come un testo normativo improntato all'obiettivo di: ridurre adempimenti burocratici; elidere procedimenti decisionali ed amministrativi; introdurre un sistema di deroghe al PRG e, per tale via, di fatto, al PPR; concedere premialità; legittimare abusi edilizi massimizzando gli obiettivi di semplificazione amministrativa a scapito della tutela dei valori ambientali, dell'autonomia comunale, della ragionevolezza, della leale cooperazione[34].

La materia del governo del territorio, in assenza di una legislazione statale di principi e a prescindere dal significato che si intenda attribuire al ruolo della legislazione regionale c.d. di dettaglio[35], esemplifica il carattere significativamente incompiuto della riforma del Titolo V risalente al 2001, in particolare proprio con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost. Con una peculiarità. Normalmente si evidenzia che i legislatori regionali abbiano assunto un atteggiamento passivo e tendenzialmente inerte, essendosi assistito al fenomeno dell'amministrativizzazione delle Regioni[36]. Non così nella materia del governo del territorio, in cui i legislatori regionali sono stati e sono particolarmente attivi – si contano leggi regionali di terza e quarta generazione[37]; attenti all'emergere di nuove esigenze di tutela; dotati anche di inventiva nel plasmare contenuti e struttura degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale. Si è, in altri termini, assistito ad una "regionalizzazione", di necessità, di tale materia[38].

Su questo fronte il legislatore piemontese si è spinto forse troppo oltre nella sua azione improntata all'imperativo della semplificazione per massimizzare recupero, riuso, riqualificazione senza tenere in debito conto i criteri di ragionevolezza e di leale cooperazione, travolgendo interessi sensibili, principi fondamentali (laddove sussistenti alla luce della giurisprudenza costituzionale o ritenuti tali dal Governo) e autonomia comunale.

Un cenno, infine, al tema delle conseguenze di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità in ordine alla qualificazione delle attività svolte, dai privati e dalle amministrazioni comunali, in applicazione della legge impugnata, fermo restando il criterio ermeneutico, prevalente in dottrina, della piena efficacia ed obbligatorietà di norme della cui legittimità costituzionale si abbia motivo di dubitare[39].

A questo proposito non si può fare a meno di ricordare che si è discusso, soprattutto in passato, circa la condizione giuridica della legge incostituzionale prima della dichiarazione

di incostituzionalità e che, accanto all'orientamento, che appare prevalente, che considera la medesima pienamente vigente e cogente, si affiancano altri orientamenti di segno opposto o intermedio. La tesi di segno opposto considera nulla o inesistente tale legge. La tesi intermedia, nelle sue variegate formulazioni, considera non obbligatoria l'applicazione della legge ma, al contempo, nemmeno obbligatoria la disobbedienza ad essa; discorso a parte per la pubblica amministrazione per la quale la legge, in forza degli artt. 97 e 136 Cost., sarebbe comunque da applicare, anche in considerazione del fatto che non è previsto nel nostro ordinamento un sindacato diffuso di incostituzionalità[40].

In un quadro così controverso non si può fare a meno di notare che, in ragione anche dell'efficacia retroattiva riconosciuta alla declaratoria di incostituzionalità, restano sostanzialmente a carico dei privati le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione di una legge poi dichiarata incostituzionale[41], dal momento che viene esclusa in linea di principio, per orientamento consolidato della giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato[42], la risarcibilità del danno derivante dall'applicazione/esecuzione, da parte della pubblica amministrazione, della legge incostituzionale. Tale indirizzo interpretativo si fonda sull'assunto che la legge incostituzionale, sino a che non sia dichiarata tale dalla Corte costituzionale, sia vigente e cogente e sulla considerazione che non possa ravvisarsi colpa nella fedele applicazione di tale legge da parte dell'autorità amministrativa; coerentemente con tali premesse si afferma che gli atti amministrativi emanati nel rispetto di una legge poi dichiarata incostituzionale siano validi sino a che non sopraggiunga la pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale.

Un'eventuale sentenza di accoglimento avrebbe effetto retroattivo; questo è un principio generale, derivante da consolidata interpretazione del testo dell'art. 136, comma 1, Cost. e dell'art. 30, comma 3, della l. n. 87/1953[43]; la Corte costituzionale si è, però, riservata nel tempo il potere di graduare gli effetti temporali delle proprie decisioni sui rapporti pendenti allorché sia ravvisata l'impellente necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che risulterebbero altrimenti irrimediabilmente sacrificati[44].

In caso di effetto retroattivo – che costituisce, come si è detto, la regola – vale il limite, altrettanto generale, dei rapporti esauriti, delle situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili onde salvaguardare il principio di certezza dei rapporti giuridici; la retroattività della declaratoria di incostituzionalità riguarda, dunque, i soli rapporti pendenti. La definizione di rapporto pendente o, al contrario, esaurito dipende dall'interpretazione, da parte del giudice comune, delle specifiche discipline di settore, relative a termini di decadenza, di prescrizione, di inoppugnabilità (nel caso degli atti amministrativi), da cui derivi la preclusione nei confronti di ulteriori azioni o rimedi giurisdizionali analogamente a quanto accade in caso di formazione del giudicato.

Nel caso di impatto sull'attività amministrativa, occorre ricordare, secondo quanto già anticipato, che l'orientamento prevalente è nel senso di considerare viziato per invalidità sopravvenuta o successiva l'atto amministrativo fondato su norma di legge dichiarata incostituzionale in epoca successiva all'adozione del medesimo[45]. L'effetto retroattivo di un'eventuale pronuncia di accoglimento proietterebbe, dunque, la propria ombra sulla validità degli atti amministrativi posti in essere dalle amministrazioni comunali in applicazione della l. r. n. 7/2022 e sulla liceità dell'attività dei privati esplicata ai sensi di detta legge[46]. A complicare il quadro si aggiungerebbe l'incertezza interpretativa in merito

alla reviviscenza della disciplina originaria a seguito di declaratoria di incostituzionalità di norme della legge di modifica[47].

1. Professoressa associata in Diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino. ↑
2. Già Professore ordinario di Urbanistica del Politecnico di Torino, Esperto del Consiglio Superiore LL.P. ↑
3. Corte costituzionale, questioni pendenti, registro ricorsi n. 54/2022 (G.U. del 5 ottobre 2022, n. 40). ↑
4. Si ricorda, per inciso, la modifica al testo costituzionale (artt. 9 e 41) operata dalla l. cost. n. 1/2022 finalizzata ad introdurre la tutela dell'ambiente come principio fondamentale della Repubblica. Per un commento, fra i tanti, si rinvia a P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, p. 86 ss.; C. Sartoretti, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2/2022, p. 119 ss.; R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 11/2022; G. Alpa, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e impresa*, n. 2/2022, p. 361 ss. ↑
5. Come osserva F. Trimarchi Banfi, *Sul regionalismo cooperativo*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021, p. 134, a seconda di come si interpreta il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale nelle materie di potestà concorrente – reciproca integrazione oppure autonomia della fonte regionale – i principi fondamentali assumono una funzione differente. "Nel primo caso, l'integrazione postula la strumentalità delle norme regionali agli scopi perseguiti dalle norme statali che devono essere attuate: i principi svolgono una funzione nomopoietica, tendente all'uniformità. Nel secondo caso, i principi si pongono come limite negativo alla legge regionale, la quale è libera di perseguire scopi autonomi, purché compatibili con i principi – il che è quanto basta affinché sia assicurata l'unità. Le due ipotesi non si escludono vicendevolmente: il dosaggio è affidato … alla leale adesione dei protagonisti al rispettivo ruolo istituzionale". A prescindere dalla questione interpretativa sul ruolo dei principi fondamentali, ciò che si osserva nella materia del governo del territorio è la mancanza di una legislazione statale a ciò dedicata; tale situazione può essere intesa come riflesso, più in generale, del disinteresse del legislatore statale per l'attuazione della riforma del Titolo V Cost. In proposito, per un riscontro, si veda, per tutti, V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, p. 576 ss. ↑
6. Per una valutazione complessiva del livello di attuazione della riforma del Titolo V si rinvia ai saggi pubblicati nel fascicolo n. 1-2/2021 della rivista *Le Regioni*, a tale tema dedicato. Afferma G. Falcon nell'editoriale *Lo Stato delle Regioni* ivi pubblicato, "Mi sembra, in primo luogo, condivisa la constatazione che a vent'anni dalla riforma del Titolo V, sulla base del costante indirizzo del legislatore statale e della formidabile opera razionalizzatrice della Corte costituzionale, il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni ha visto confermare o ripristinare su tutti i fronti una netta supremazia statale. In piena continuità con il Titolo V originario, la legge statale mantiene – senza essere troppo disturbata dalla ufficiale necessità di un titolo specifico – la sua capacità di intervenire ed imporsi in qualunque materia, mentre la legislazione regionale rimane non solo istituzionalmente limitata in ambiti ristretti (sostanzialmente coincidenti con la regolamentazione, all'interno del quadro normativo nazionale,

dell'attività e dei servizi amministrativi ricadenti nelle materie di sua competenza), ma anche necessariamente frammentaria, dato che una disciplina finalisticamente compiuta finirebbe per incidere in ambiti preclusi". Rispetto a questo quadro, fa eccezione quanto si può constatare nella materia del governo del territorio in cui si osserva una preponderanza della legislazione regionale rispetto a quella statale. Per un ulteriore approfondimento si vedano anche i contributi pubblicati in *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, a cura di F. Fabrizzi, A. Poggi, G.M. Salerno, in *federalismi.it*, n. 20/2022. ↑

7. In tal senso l'orientamento costante della Corte costituzionale secondo cui l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Cfr., fra le pronunce più recenti, le sentenze 5 aprile 2018, n. 68; 13 aprile 2017, n. 84. ↑
8. Si ricorda quanto previsto dall'art. 1 della l. n. 131/2003, recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3/2001, ai sensi del quale i principi fondamentali devono essere "espressamente determinati" dallo Stato; in caso ciò non avvenga essi devono essere desunti dalle leggi statali vigenti. La legge delegava il Governo ad emanare, entro tre anni, decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali che possono trarsi dalle leggi vigenti; per questa parte, da quasi vent'anni, è rimasta inattuata. ↑
9. Nel senso di un "sistema urbanistico" elaborato a livello regionale si veda E. Ferrari, *Le mille Italie dell'urbanistica: federalismo o frammentazione del territorio?*, in E. Ferrari-P.L. Portaluri-E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005, p. 5. ↑
10. Si può menzionare, a questo proposito, quanto accaduto, ad es., con riguardo alla l. r. Piemonte n. 13/2020, oggetto di impugnazione da parte del Governo, parzialmente rivisitata dal legislatore regionale (l. r. n. 22/2020 che ha abrogato alcune disposizioni oggetto di impugnazione), con successiva parziale rinuncia al ricorso da parte del Governo; la vicenda si è conclusa con la pronuncia della Corte cost. 17 giugno 2021, n. 125. ↑
11. L'art. 3 della l. r. n. 7/2022 ha modificato il testo dell'art. 2 della l. r. n. 16/2018 avente ad oggetto "Definizioni"; il comma 2 dell'art. 3 della l.r. n. 7/2022, in particolare, ha inserito, nel corpo dell'art. 2 della l. r. n. 16/2018, la lettera d-bis recante la definizione di "edifici o parti di edifici legittimi". ↑
12. Si ricorda che la l. n. 1150/1942 aveva introdotto l'obbligo di munirsi di licenza edilizia solo per gli immobili da realizzare nei centri abitati ed, eventualmente (laddove presente il piano regolatore generale), nelle zone di espansione dell'abitato. Successivamente, la l. n. 765/1967 (c.d. legge ponte) estese all'intero territorio comunale l'obbligo di licenza edilizia. ↑
13. La formula espressa dall'art. 9-bis, comma 1-bis, d.p.r. n. 380/2001 è la seguente "Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile …". ↑
14. La formula presente nell'art. 3, comma 2, della l. r. Piemonte n. 7/2022 è la seguente "Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale la legge non imponeva, per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l'acquisizione di titolo abilitativo edilizio, ancorché in presenza di disposizioni locali diverse, lo stato legittimo è desumibile …" ↑
15. Il testo del ricorso richiama, a supporto, la giurisprudenza della Corte costituzionale e, in particolare, le sentenze 5 luglio 2018, n. 140; 19 novembre 2015, n. 233. ↑

16. Il riferimento è al testo dell'art. 3 della l. r. n. 16/2018 sostituito dall'art. 5 della l. r. n. 7/2022. ↑
17. Cfr. Corte cost. 28 gennaio 2022, n. 24; 11 maggio 2017, n. 107. ↑
18. Cfr. Corte cost. 17 novembre 2020, n. 240; 15 aprile 2019, n. 86; 23 luglio 2018, n. 172. ↑
19. Cfr. Corte cost. 28 dicembre 2021, n. 261; 8 luglio 2021, n. 141; 21 aprile 2021, n. 74; 29 gennaio 2016, n. 11. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava il principio di prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici rispetto a quelle degli altri atti di pianificazione ad incidenza territoriale con la conseguenza che non sono compatibili con il testo costituzionale normative regionali che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica. Il rapporto in termini di prevalenza fra le prescrizioni del Piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio non è dunque alterabile dalla legislazione regionale nemmeno per perseguire l'obiettivo di rivitalizzare lo sviluppo dell'attività edilizia. Per un commento alla giurisprudenza costituzionale in materia si veda E. Furno, *La Corte costituzionale conferma il primato dei piani paesaggistici sulla pianificazione territoriale tra esigenze di tutela e recupero del territorio*, in *Giur. cost.*, n. 6/2021, p. 2849 ss. ↑
20. Interessante è il punto di vista della dottrina in merito ai rapporti fra pianificazione paesaggistica regionale e pianificazione comunale. Come afferma P. Stella Richter, *Relazione generale*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Milano, 2019, p. 3, ai sensi della normativa contenuta nel d.lgs. n. 42/2004, si assiste ad una "sostanziale compressione del potere del Comune di pianificare il proprio territorio derivante dall'affermazione del prevalere dei vincoli storico-artistici e paesaggistici, i quali si sovrappongono alla disciplina urbanistica in modo tale che al piano è lasciato un ambito decisionale assai limitato, se non addirittura in alcuni casi del tutto inesistente". Analogamente, nel senso di una "drastica" riduzione del potere discrezionale delle amministrazioni locali, v. P. Urbani, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2010, p. 63; nel senso dello "snaturamento della funzione urbanistica" v. G. Pagliari, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in W. Cortese (a cura di), *Conservazione del paesaggio e dell'ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia?*, Editoriale Scientifica, Palermo, 2009, p. 126. ↑
21. Cfr. Corte cost. n. 240/2020. ↑
22. Cfr. Corte cost. 23 novembre 2021, n. 219; 20 ottobre 2020, n. 217. ↑
23. Gli interventi di ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, sono consentiti previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della l.r. n. 56/1977; nel caso di edifici localizzati non in zona agricola e non utilizzati è previsto anche il permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera b), del d.l. n. 70/2011. ↑
24. Cfr. Corte cost. 25 novembre 2020, n. 247. ↑
25. Sono esclusi gli immobili sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 42/2004 così come individuati dal PPR. ↑
26. In questi passaggi il testo del ricorso richiama le argomentazioni della sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2021, n. 2 (punto 17.3 del considerato in diritto). ↑
27. La definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nell'attuale testo della lettera d) dell'art. 13, comma 3, della l. n. 56/1977 si riferisce agli "interventi volti a trasformare

gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi gli interventi ammessi dalla vigente normativa statale, con le specificazioni previste dalla normativa regionale". ↑

28. Cfr. Corte cost. 28 ottobre 2021, n. 202 avente ad oggetto questioni di incostituzionalità sollevate con riguardo a disposizioni della l. r. Lombardia n. 12/2005; 23 giugno 2020, n. 119 avente ad oggetto questioni di incostituzionalità sollevate con riguardo a disposizioni della l. r. Veneto n. 30/2016. ↑
29. Cfr. Corte cost. 6 luglio 2019, n. 179, in *Le Regioni*, 209, p. 1114, con commento di M. Gorlani, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*. La sentenza si è occupata della questione di incostituzionalità di norme della l.r. Lombardia n. 31/2014. ↑
30. Cfr. artt. 34, 36, 40, 47, 48 l. r. n. 7/2022. ↑
31. Cfr. artt. 41, 42 l. r. n. 7/2022. ↑
32. Come sottolineato da S. Civitarese Matteucci-P. Urbani, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 42 ss., a ridosso della riforma del Titolo V Cost. attuata dalla l. cost. n. 3/2001 e nel periodo successivo, il legislatore statale ha rinunciato ad emanare discipline organiche o generali della materia del governo del territorio con conseguente maggiore rilievo assunto dalla legislazione regionale. Si vedano, altresì, le riflessioni espresse da L. Violini, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del paese*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 253 ss., per la quale «si riscontrano … ancora oggi forme di sottovalutazione della loro presenza nelle dinamiche della gestione politica ed amministrativa del Paese nonché una endemica incapacità degli apparati centrali a porsi come punto di raccordo e di sintesi degli interessi compositi presenti nei territori, una sorta di "immaturità istituzionale" che si traduce in incapacità a governare la diversità regionale». ↑
33. Cfr. A. Simonati, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, in A. Simonati (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 3 ss. ↑
34. Sull'importanza del principio di leale collaborazione ai fini di una corretta applicazione dei criteri costituzionali di riparto delle competenze si veda C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, p. 667 ss. e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici. ↑
35. In proposito v. F. Trimarchi Banfi, *Sul regionalismo cooperativo*, cit., p. 125, per la quale l'espressione "di dettaglio", presente anche nel linguaggio della giurisprudenza costituzionale, "mette in evidenza ciò che ci si aspetta dall'autonomia regionale: che completi il disegno normativo statale in modo da renderlo operativo; resta in ombra la funzione innovativa della legislazione, quale espressione politica delle collettività territoriali minori, nell'ambito di quanto compatibile con i principi unitari. Le stesse Regioni, che non mancano di rivendicare con puntiglio il rispetto di un margine entro il quale inserire la propria normazione di dettaglio, hanno mostrato scarsa propensione all'innovazione". Anche in questo caso la materia del governo del territorio esprime un'esperienza differente caratterizzata da un forte piglio innovativo del legislatore regionale. ↑
36. Cfr. C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 147 ss., nel senso che il ruolo del legislatore regionale sia generalmente compromesso dalla pervasività della legislazione statale e dalla preponderanza della dimensione amministrativa regionale rispetto a quella

legislativa. ↑

37. E. Boscolo, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, in P. Stella Richter (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, Milano, 2021, p. 13 ss., ↑
38. Cfr. T. Bonetti-A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, p. 649. ↑
39. Non è certamente questa la sede per trattare problematiche interpretative così complesse; come evidenzia R. Giovagnoli, *Atto amministrativo e legge incostituzionale: profili sostanziali e processuali*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2002, p. 223, il dibattito è essenzialmente incentrato su due tematiche (rilevanti per la vicenda in esame): "l'efficacia che deve riconoscersi alla legge incostituzionale prima che sia dichiarata tale, da un lato; le conseguenze che la pronuncia di incostituzionalità della legge produce sull'atto amministrativo emanato in base ad essa, dall'altro". Risulta evidente che la soluzione che si intenda dare al problema della natura della legge incostituzionale prima della declaratoria di incostituzionalità si riflette sulla soluzione del problema delle sorti dell'atto amministrativo fondato su tale legge. Infatti, solo ritenendo che la legge incostituzionale sia temporaneamente efficace si può affermare, come in prevalenza avviene, che l'atto amministrativo emanato sulla base di tale legge sia annullabile. ↑
40. Per riferimenti bibliografici e per approfondimenti si rinvia a V. Bontempi, *Illecito costituzionale e responsabilità dello Stato: verso un regime oggettivo?,* in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, n. 4/2017, p. 1083; R. Giovagnoli, *Atto amministrativo e legge incostituzionale: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 223 ss. Relativamente al profilo della responsabilità del legislatore – statale o regionale – per adozione di legge incostituzionale si veda, per un quadro sintetico delle posizioni della giurisprudenza – orientata a negare (Corte di cassazione e Consiglio di Stato) tale responsabilità – e della dottrina – incline ad affermare tale responsabilità sulla scia di quanto stabilito dalla Corte di giustizia con riguardo alla responsabilità dello Stato per omesso tempestivo recepimento di direttive UE, M. Di Francesco Torregrossa, *Ulteriori spunti sulla posizione della giurisprudenza in materia di responsabilità dello stato-legislatore*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, p. 131 ss.; G. Serra, *Cenni in tema di responsabilità del legislatore per adozione di legge incostituzionale. Note a margine dell'ordinanza T.A.R. per le Marche, n. 7/2022*, *ivi*, n. 12/2022, p. 273 ss. ↑
41. In merito, con riguardo al tema della tutela dell'affidamento in relazione a legge incostituzionale, v. le riflessioni di S. Puddu, *La tutela dell'affidamento del cittadino nel quadro delle trasformazioni del sistema amministrativo*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 5/2021, p. 1767 ss. ↑
42. Cfr. Cass., Sez. lav., 7 ottobre 2015, n. 20100 ; Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1862. ↑
43. Cfr. Corte cost. 2 aprile 1970, n. 49; 29 dicembre 1966, n. 127. ↑
44. Cfr. Corte cost. 11 febbraio 2015, n. 10. Questa sentenza ha suscitato vivaci reazioni in dottrina. Per tutti si vedano i commenti di V. Onida, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2016; A. Anzon Demmig, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it*, n. 2/2015; E. Grosso, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di una interminabile rapsodia?*, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, p. 79 ss. ↑

45. Occorre ricordare che, in linea di principio, in relazione all'attività amministrativa trova applicazione il principio *tempus regit actum* secondo cui la validità del provvedimento deve essere determinata sulla base dello stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione. Controverso è, perciò, il concetto di invalidità/annullabilità sopravvenuta o successiva, configurabile solo in alcuni specifici casi; in particolare allorché una legge retroattiva modifichi presupposti e requisiti dell'atto o nel caso della declaratoria di incostituzionalità della norma sulla cui base l'atto amministrativo è stato posto in essere (potendosi, poi, distinguere a seconda che si tratti di norma su cui si fonda il potere amministrativo esercitato o di norma che regola le modalità di esercizio di tale potere). Per un riscontro si veda, per tutti, G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 366; S. Foà, *L'invalidità dell'atto amministrativo*, in C.E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, p. 121; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, p. 204. ↑
46. Fermo restando che la retroattività della declaratoria di incostituzionalità può riguardare solo rapporti ancora pendenti, occorre, altresì, sottolineare, con le parole di R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, 2019, p. 15, che i rapporti sorti in precedenza sulla base della legge dichiarata incostituzionale non cadono *ipso jure*; conseguentemente, gli atti amministrativi emanati sulla base di detta legge non cadono automaticamente (escludendo la nullità dei medesimi), ma solo a seguito di annullamento (in sede giurisdizionale oppure amministrativa). Cfr. M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, in G. Della Cananea, M. Dugato, B. Marchetti, A. Police, M. Ramajoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, p. 349. Più in generale, è compito del giudice, trovandosi di fronte ad un rapporto giuridico al quale dovrebbe essere applicata la norma dichiarata illegittima, astenersi dall'applicarla utilizzando altre fonti normative. Con riguardo alle sorti dell'atto amministrativo emanato sulla base di norma dichiarata incostituzionale, escluso l'effetto caducante automatico derivante dalla sentenza di incostituzionalità, affinché il giudice amministrativo possa procedere all'annullamento occorre che l'atto sia stato tempestivamente impugnato poiché se è vero che la declaratoria di incostituzionalità ha rilevanza nei processi in corso, è, altresì, vero che essa non incide, come già ricordato, sugli effetti irreversibili già prodottisi; in particolare, è necessario che il ricorrente abbia impugnato il provvedimento amministrativo facendo valere, mediante la formulazione di censure, la sua illegittimità per contrasto con la norma, senza che sia necessario aver indicato, fra i motivi, anche l'illegittimità costituzionale della medesima. Occorre, altresì, ricordare che resta fermo, anche in caso di provvedimento divenuto inoppugnabile, il potere di annullamento d'ufficio della pubblica amministrazione a seguito di declaratoria di incostituzionalità. Per un riscontro degli orientamenti della giurisprudenza amministrativa – che hanno tratto origine da Cons. Stato, Ad. Pl., 8 aprile 1963, n. 8 – v. TAR Veneto Venezia, Sez. I, 3 dicembre 2018, n. 1103; TAR Molise Campobasso, Sez. I, 5 gennaio 2018, n. 3. ↑
47. Cfr. Corte cost. 9 novembre 2011, n. 294. In dottrina, per tutti, R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, cit., p. 14. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Brevi note sull'istituzione della giornata regionale del valore alpino

Gianni Oliva[1]

Va bene, istituiamo pure una giornata della memoria dedicata al sacrificio degli Alpini: lo meritano (anche se la nostra liturgia civile è ormai sovrabbondante di scadenze) per ciò che hanno rappresentato nella storia d'Italia e per i prezzi umani che hanno pagato nelle due guerre mondiali. Due dubbi, però, sull'iniziativa della Regione (l.r. 5 luglio 2022, n. 8, B.U. 7 luglio 2022, 1 suppl. al. N. 27). Il primo è legato alla sovrapposizione: nel momento in cui il Parlamento ha già istituito una data nazionale (26 gennaio), ha senso istituirne una regionale uguale e a ridosso (16 gennaio)? Il rischio del "doppione" è evidente: amministrazioni pubbliche, associazioni d'arma, mezzi di comunicazione, scuole a quale delle due dovranno fare riferimento?

Il secondo dubbio, più sostanziale, riguarda invece la data scelta. Il 16 gennaio, così come il 26, sono date che si riferiscono alla campagna di Russia del 1942-43, in particolare a momenti legati alla ritirata nella "sacca del Don" (dove il Corpo d'armata alpino lascia sul campo 43.580 uomini, tra morti, dispersi, congelati, feriti, oltre ad alcune migliaia di prigionieri, oltre il 60% degli effettivi). Pagine drammatiche, sofferte, tragiche, scritte con il sangue di una generazione di giovani cuneesi. Ma che cosa facevano gli Italiani in Russia nel gennaio 1943? Quale guerra combattevano? Di chi erano alleati? Ci siamo abituati a una narrazione del passato in cui la (giusta) commozione per le vittime ha fatto dimenticare la conoscenza della storia. Dal 10 giugno del 1940 all'8 settembre 1943 l'Italia fascista ha combattuto una guerra di aggressione contro la Francia, la Grecia, la Jugoslavia, la Russia, in Africa Settentrionale, in Africa Orientale; il Regio Esercito ha combattuto accanto alla *Wehrmacht* di Hitler per far trionfare un nuovo ordine europeo, nel quale non ci sarebbero più stati i confini tra le Nazioni ma le gerarchie tra i popoli (ebrei, rom, "asociali" destinati all'estinzione, slavi e mediterranei al lavoro, ariani al dominio); è una guerra che Mussolini ha dichiarato e che la folla di Piazza Venezia (e di tante piazze d'Italia collegate con gli altoparlanti dell'Eiar) ha salutato con grida di delirio quando il Duce ha detto "la dichiarazione è già stata presentata agli ambasciatori di Francia e di Gran Bretagna"; è una guerra che quegli stessi Italiani hanno pagato con i morti, i bombardamenti, la fame, il "pane nero". Contro l'aggressione nazifascista gli Alleati hanno combattuto una guerra che, non a caso, è stata definita "guerra di civiltà" e che (almeno al mondo occidentale) ha regalato 80 anni di democrazia e di rispetto. Perché una data istituzionale, approvata in Consiglio regionale, deve riferirsi proprio a "quella" guerra fascista 1940-43? In quella guerra gli Alpini della sacca del Don sono state vittime del fascismo quanto i russi contro i quali combattevano.

Nel momento in cui si stabilisce una ricorrenza, non si può ignorare il contesto di riferimento. Amaramente, non penso neanche che da parte dei consiglieri regionali (o, per la data del 26 gennaio, da parte di deputati e senatori) ci sia stata malafede: c'è stata ignoranza della storia nazionale (e forse è ancora più grave). La memoria del sacrificio degli Alpini avrebbe avuto una data più naturale, equidistante da ogni equivoco: il 15 ottobre 1872 (esattamente 150 anni fa), quando il Re Vittorio Emanuele II firmò il decreto istitutivo delle prime quindici compagnie alpine. Stabilire la giornata della memoria del sacrificio e del valore degli Alpini esattamente nel giorno del 150^ anniversario della loro fondazione sarebbe stato gesto di rispetto per una storia complessiva e certamente avrebbe avuto carattere unitario. Fatta così, un'iniziativa lodevole rischia di trasformarsi in un'ulteriore occasione di polemiche sul passato. Non fa bene agli Alpini. Non fa bene a una coscienza storica nazionale (e regionale) sempre sospesa tra omissioni interessate, narrazioni sospette e appropriazioni ideologiche indebite.

1. Prof. Gianni Oliva, storico, ex assessore alla cultura della Regione Piemonte, presidente del Conservatorio statale di Musica "Giuseppe Verdi", Torino. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Presentazione del Direttore generale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

Paolo Pietrangelo

Nella storia del regionalismo italiano, il Consiglio regionale del Piemonte, sebbene come tutte le Istituzioni rappresentative abbia conosciuto quella lenta e continua erosione sistemica del ruolo e del primato della legge rispetto a quello dell'agire amministrativo, per molteplici motivi, merita una menzione speciale.

Innegabili sono gli importanti contributi che il Consiglio regionale del Piemonte ha offerto nel panorama del regionalismo italiano, anche attraverso una classe dirigente con spiccate competenze e conoscenze legislative, determinando così un corpus di buone prassi che, ancora oggi, rappresenta un punto di riferimento non solo per le altre Regioni, ma anche per le stesse Assemblee legislative nazionali. Non solo, poiché va anche sottolineata la lungimiranza con cui l'amministrazione del Consiglio regionale già da diverso tempo ha compreso le potenzialità dei processi attinenti alla digitalizzazione ed alla informatica giuridica, capitalizzando nel tempo i processi in atto nella determinazione di dare risposte convincenti in materia di dematerializzazione e trasparenza dei processi decisionali.

La prestigiosa sede di Palazzo Lascaris si incastona perfettamente nella iconografica torinese dei luoghi e dei palazzi che hanno fatto la storia dell'unità d'Italia, portando prima a Firenze e poi a Roma quel retroterra culturale che ancora permea la nostra storia costituzionale. Ho voluto rammentare queste brevissime suggestioni per rappresentare la permeabilità delle trame e degli orditi del sapere nel determinare quelle fattispecie e peculiarità che ogni Regione porta con sè.

É in questo contesto che abbiamo scelto di presentare a Torino una nuova modalità di organizzare il pluriventennale impegno che lega la Camera dei deputati con i Consigli regionali italiani in merito alla redazione del Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea. Un appuntamento di "*middle term*" come si direbbe, che ha inaugurato la sua stagione in merito al ruolo delle Assemblee nel PNRR. Gli spunti che sono emersi, nonché le relazioni degli intervenuti lasciano agli atti un eccellente lavoro di studio e di attività da porre in essere, a testimonianza del fatto che l'autorevolezza dei contesti determina spesso il buon esito dei processi decisionali.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Saluti istituzionali del Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte

Francesco Graglia

Autorità civili e militari, illustri ospiti, Signore e Signori, buongiorno.

Desidero rivolgere a voi tutti il mio personale saluto e quello del Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, Stefano Allasia, molto rammaricato (moltissimo, direi io) di non poter essere qui oggi, per motivi che non dipendono dalla sua volontà, per motivi di salute. Il ringraziamento del Presidente Allasia e mio personale va a tutti i prestigiosi relatori che si avvicenderanno con i loro interventi, nel corso di questo seminario di approfondimento inerente a "PNRR e Assemblee elettive", che abbiamo l'onore oggi di ospitare a Torino.

È un avvenimento di grandissima importanza, organizzato unitamente alla Camera dei Deputati e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che non trova riscontro in tempi recenti, e che offre la possibilità di uno scambio costruttivo sull'impegno che ci accomuna nella preparazione del Rapporto sulla legislazione 2022.

Permettete che il Consiglio regionale rivolga un ringraziamento particolare al Museo del Risorgimento di Palazzo Carignano, che quest'oggi ci ospita e ci offre la possibilità di respirare l'atmosfera originaria della nascita e dello sviluppo della democrazia. Credo, infatti, che non vi sia una sede più adatta per parlare del ruolo delle Assemblee legislative, se non quella del primo Parlamento del Regno d'Italia.

L'uditorio al quale mi rivolgo è di tale prestigio che mi limiterò semplicemente ad alcune riflessioni, che ho avuto l'onore di condividere con il nostro Presidente Allasia. Non voglio sottrarre troppo tempo a temi che approfondiremo e alle accurate stimolazioni e relazioni di chi interverrà dopo di me.

Il PNRR è assolutamente una grandissima opportunità, ma è anche un'enorme responsabilità, alla quale soprattutto le istituzioni a tutti i livelli sono chiamate a contribuire con gli occhi rivolti al futuro. Quello che ci aspetta è un lavoro di prospettiva, un impegno che investe prima di tutto la politica, che deve tornare ad interpretare e a dare sostanza ai bisogni dei cittadini e alle buone riforme, perché è da qui che si iniziano a costruire i destini dei singoli individui e di tutta la collettività. Stiamo parlando di investimenti e di riforme che avranno grande impatto economico e sociale, in grado di attuare innovazioni e cambiamenti

strutturali capaci di proiettare l'Italia verso un futuro più efficiente, equo e sostenibile per le generazioni future.

Il primo gesto, per lasciarci coinvolgere nel cambiamento, è quello di cercare di capire cosa vogliamo costruire insieme nel lungo periodo e in quale maniera, come intendiamo immaginare e pianificare le piccole e grandi mosse strategiche da mettere in campo fin da subito.

Il seminario di oggi ci consente, inoltre, di riflettere e di approfondire il ruolo delle Assemblee legislative, per meglio comprendere come i rappresentanti del popolo nei Consigli regionali e in Parlamento possono concorrere, attraverso il ruolo che ricoprono, alla coprogettazione di programmi e ad un corretto impiego delle risorse finanziarie. Con la nostra rappresentanza democratica dobbiamo, infatti, cooperare per creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, attraverso le funzioni di indirizzo politico e di controllo. Il Piano è caratterizzato da un'impostazione essenzialmente dall'alto verso il basso, in cui i soggetti titolari del processo sono le Amministrazioni centrali, mentre le Regioni, le Province e gli Enti locali sono soggetti attuatori. In tale ottica, il ruolo delle Regioni è cruciale, le competenze fondamentali sono l'individuazione degli obiettivi e l'esecuzione dei progetti selezionati.

Per raggiungere gli obiettivi del PNRR le autonomie regionali e locali dovranno vigilare sui contenuti delle risorse proposte, sulla realizzazione degli interventi, ma anche sulla regolarità delle spese e delle procedure. Per fare questo, saranno coinvolti tutti i settori regionali e locali, a cominciare dagli ambiti della transizione ecologica e digitale, nonché dello sviluppo sostenibile, senza tralasciare la sanità. Ma non solo: il ruolo strategico dei Consigli regionali non dovrà limitarsi alla sola fase di attuazione del Piano, ma dovrà focalizzarsi anche sulle riforme legislative necessarie a tutto quello che impatterà sul futuro dei rispettivi territori. Credo, quindi, che, per i Consigli regionali, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza possa rappresentare un'opportunità per rafforzare la definizione dell'indirizzo politico, ma anche la funzione legislativa di programmazione, come risposta alla crisi sanitaria, economica e sociale provocata dalla pandemia, senza trascurare i fatti che stanno avvenendo, purtroppo, in Ucraina.

Dobbiamo ridisegnare percorsi idonei alle diverse esigenze delle Regioni, in un clima di leale collaborazione e dialogo. Nell'attuale fase storica che il Paese sta attraversando assume, infatti, rilievo fondamentale proprio la sinergia istituzionale, che letteralmente vuol dire "lavorare insieme per produrre un risultato non ottenibile singolarmente". Sarà, infatti, intento comune perseguire gli obiettivi unitari di crescita economica, sostenibile e duratura. Per affrontare queste nuove sfide e quelle che verranno, dobbiamo ricorrere alle migliori risorse di cui disponiamo, grazie ad una combinazione unica di memoria del passato e voglia del futuro, di competitività e cooperazione, che è fatta di legami territoriali e progetti comuni.

È, quindi, un onore per me, in rappresentanza del Consiglio regionale, dare via a questo seminario, certo che da questo confronto usciremo tutti con le idee ancora più chiare del lavoro che ci attende e con la speranza che su solide basi sapremo compiere insieme le scelte giuste per il bene delle generazioni che verranno. Vi ringrazio.

Ha ora la parola il Governatore del Piemonte, Alberto Cirio.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Saluti istituzionali del Presidente della Regione Piemonte

Alberto Cirio

Grazie, Presidente e grazie a tutti. Innanzitutto, benvenuti in Piemonte anche da parte mia e dal governo regionale. Benvenuti anche all'interno di questa sala. Vi abbiamo accolti in una delle nostre sale più belle e l'abbiamo fatto per dimostrarvi il rispetto personale che abbiamo verso ciascuno di voi e verso le istituzioni che voi rappresentate, verso le Assemblee legislative delle Regioni d'Italia, che sono il luogo in cui, nel rispetto degli ambiti di competenza della nostra Costituzione, si definisce la vera volontà popolare. Per noi, quindi, è un momento molto importante.

Rivolgo anch'io un saluto affettuoso al nostro Presidente Allasia e mi dispiace che, proprio in un'occasione come questa, non possa essere presente. Con lui e con tutto il Consiglio regionale stiamo lavorando bene; i dibattiti alti, all'interno del Consiglio regionale, vedono sempre una buona collaborazione e un buon confronto, nel rispetto dei ruoli, tra tutte le forze politiche rappresentate in Consiglio. Io li ringrazio; oggi ci sono i rappresentanti di tutti i Gruppi consiliari: a loro va il mio grazie, perché se riusciamo a fare delle cose buone, è perché le facciamo insieme.

Credo che questo sia l'impostazione della stagione politica che sta vivendo oggi il nostro Paese, dove occorre lavorare per unire e non per dividere e dove bisogna – anche se è una frase fatta – mettere prima gli interessi del Paese rispetto a quelli delle nostre forze politiche. Facciamo in modo che non sia solo una frase da convegno o da retorica, ma che sia davvero un'azione concreta.

Naturalmente, un benvenuto a tutte le Autorità che oggi ci onorano: Ettore Rosato, Vicepresidente alla Camera dei Deputati, che ringrazio davvero di cuore (tra l'altro, persona che stimo molto, per cui sono felice della sua presenza oggi), insieme agli onorevoli Corda e Melilli, Presidenti delle Commissioni parlamentari che si occupano e si occuperanno più direttamente di PNRR. La vostra voce per noi è estremamente importante, così come l'intervento di Emanuela Corda che, nello specifico, si occupa delle Regioni, quindi delle nostre competenze regionali.

Un saluto affettuoso a Roberto Ciambetti, nostro capo delegazione all'interno del Comitato delle Regioni a Bruxelles, organismo in cui crediamo molto, ma spesso poco considerato nelle dinamiche politiche nazionali, perché diamo troppo poco valore alle istituzioni europee, a queste istituzioni europee. Come sempre, le azioni camminano sulle gambe delle

persone, per cui è nostro dovere fare di più, per fare in modo che ci si renda conto di quanto questi organismi siano importanti.

Saluto sua Eccellenza, il Prefetto di Torino, e con lui tutte le Autorità militari, il nostro Questore e le Autorità intervenute oggi.

Permettetemi, sia pure con lo stile asciutto sabaudo che ci caratterizza, di fare gli onori di casa: qui è nata l'Italia, proprio dove ci troviamo noi adesso. In queste sale, è nato il nostro Paese; ne siamo molto orgogliosi e credo che sia anche uno degli elementi del rispetto istituzionale che hanno i nostri rappresentanti, di tutte le forze politiche, che siedono in Consiglio regionale. È una matrice genetica, per noi, vivere negli spazi in cui è nato il nostro Paese. Qui, Cavour l'Italia l'ha fatta.

Nell'altra piazza – nella parte opposta rispetto a quella cui siamo entrati – troverete un ristorante, che è uno dei ristoranti storici di Torino, in cui c'è ancora il tavolo in cui Cavour si sedeva per pranzare. Qui si tenevano le Assemblee, le riunioni del primo Parlamento d'Italia e Cavour, per sapere se la seduta riprendeva (non essendoci ancora il telefonino per avvertire della ripresa delle attività parlamentari), si sedeva davanti a una finestra da cui si vedeva una sala del Parlamento, in cui c'era un addetto che, quando la seduta riprendeva, sventolava un fazzoletto colorato per avvertirlo di tornare alle sue occupazioni.

Cavour è sepolto a Santena, dove peraltro il Governo – e di questo ringrazio il Presidente Draghi e il Ministro Brunetta – ha deciso di organizzare una delle tre scuole di alta amministrazione della pubblica amministrazione, proprio anche in ossequio del fatto che qui si è fatto tanto per il nostro Paese.

Il Museo del Risorgimento vi accoglie all'interno di questi spazi, che davvero ospitano per noi i momenti più importanti; così com'è importante per chi rappresentate e, soprattutto, per il tema che oggi affrontiamo: la ripartenza. Parlare del PNRR, che è l'energia della ripartenza, nel Museo del Risorgimento, il primo giorno del post pandemia… Credo che ci siano davvero tutte le condizioni per avere quel giusto entusiasmo e quella giusta fiducia nel futuro. Dobbiamo ridare fiducia a chi, per due anni, è stato bombardato di notizie negative: prima il COVID e adesso la guerra. Pensate a quante notizie negative colpiscono le persone anche nella vita sociale e nella vita sportiva; noi dobbiamo, oggi, dare invece una voce di speranza, che non è un'illusione; anzi, è una certezza che ce la possiamo fare come italiani, come Paese, anche forti delle nostre tradizioni più vere.

Qui abbiamo combattuto il nazifascismo; il Piemonte ha scritto una pagina importante della storia della Resistenza italiana di cui noi siamo fierissimi. Se ce l'abbiamo fatta allora, se ce l'hanno fatta i nostri nonni allora, ce la faremo ancora oggi. Ce la faremo, anche perché ci sono gli strumenti per poterlo fare e il PNRR è uno di questi. È lo strumento principe che dobbiamo analizzare, non solo alla luce delle sue dotazioni, ma anche del fatto che arriva in un contesto storico che è quello della nuova programmazione europea.

Le Regioni d'Italia stanno depositando (lo dobbiamo fare entro aprile) i FESR, i Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale, che sono una linfa vitale. Per il solo Piemonte, il FESR vale un miliardo e mezzo, risorse che dobbiamo spendere bene e che dobbiamo mettere a sistema con quelle del PNRR e con quelle del fondo complementare del PNRR.

Credo che in questo, non solo il Governo, ma il Parlamento, avrà un ruolo fondamentale. Bene che il Governo vada con determinazione nella gestione di questi fondi, ma è bene che il

Parlamento abbia un ruolo altrettanto fondamentale di vigilanza e di indirizzo. Bene hanno fatto a istituire il fondo complementare, che ci permette di utilizzare le risorse dello Stato, laddove le risorse europee del PNRR non possono arrivare, laddove abbiamo nervi scoperti che dobbiamo coprire.

Ma soprattutto dobbiamo gestire bene tutta questa grossa mole di risorse, nell'assoluto rispetto della legalità e della trasparenza. Molto spesso la coincidenza tra emergenza, fretta e tanti soldi porta il malaffare ad inserirsi. Abbiamo il dovere, quindi, di alzare e mettere in campo e in atto ogni forma di barriera affinché questo non accada. Dobbiamo dire ai nostri Comuni di progettare, perché ci sarà un momento – è evidente – in cui questa mole di risorse, che dovrà essere comunque rendicontata a Bruxelles, dovrà essere spesa e lì sarà più forte chi avrà i progetti, chi sarà stato in grado di progettare per tempo, chi avrà avuto anche un po' la lungimiranza di restituire al nostro ruolo quello di programmazione.

Credo che, come Regioni, dovremmo fare questa riflessione. Negli anni, ci siamo visti costretti a diventare soggetti di gestione di tante cose che non hanno niente a che fare con la Regione. Noi siamo un ente di programmazione, siamo un'assemblea legislativa e un ente che fa programmazione per le prospettive territoriali: questo è il nostro compito e il nostro ruolo. Poi, come sempre accade quando uno non si occupa di qualcosa, gli spazi bisogna occuparli e la Regione era quella che si occupava di tutto. Questo è un problema. Pensate che io sono proprietario – io Regione, non io Cirio – degli impianti sciistici del Monterosa Ski e li devo gestire: mi chiedo dove è scritto che io debba fare un lavoro di questo genere.

La Corte dei Conti, ogni tanto, ci ricorda anche che ci sono competenze che non sono nostre proprie, che si sono realizzate proprio perché la Regione arrivava nel vuoto gestionale: la Regione aveva le risorse e aveva la forza. È stato un bene, altrimenti molte cose non si sarebbero potute garantire, ma, in prospettiva, noi dobbiamo ritornare ad avere un ruolo di programmazione e che sia una programmazione forte.

Nello specifico del PNRR, il rapporto con il Governo è un rapporto di collaborazione; noi abbiamo rivendicato, e lo rivendichiamo come Conferenza delle Regioni, un maggior ruolo delle Regioni, perché molti strumenti sono centralizzati su Roma e sui Ministeri e noi fatichiamo. Il tema dell'autonomia differenziata è un tema in cui la nostra regione crede e che vogliamo potenziare, ma in linea anche con chi c'era prima. Noi abbiamo ereditato una posizione sull'autonomia differenziata che abbiamo voluto incrementare, perché questa è la nostra sensibilità; non siamo ancora ai livelli della Regione Veneto, ma noi abbiamo – ripeto – una sensibilità al riguardo. Ne parlavo proprio l'altro ieri al Ministero con il Presidente Bonaccini e con il Ministro Gelmini: si sta finalmente ripartendo con questa stagione, che ci potrà permettere di realizzare più compiutamente quel Tavolo di trattativa e di competenze.

Tuttavia, abbiamo rivendicato e rivendichiamo ancora oggi un maggior ruolo e poi una forte attenzione anche sul fatto che gli enti, spesso, non sono nelle condizioni di poter spendere e gestire quei soldi. Noi usiamo sempre come esempio il "bando dei borghi", che ho visto ha creato un po' di polemica in tutta Italia; pensavo solo nella mia Regione, invece ha creato polemiche dappertutto. Nella nostra regione un Comune ha vinto una manifestazione di interesse, con una Commissione che lo ha giudicato e che si è preso 20 milioni di euro. Si tratta di un Comune che non ha cento residenti, dove il Sindaco fa un po' il messo, un po' il Segretario comunale. Giustamente, questo attira le attenzioni preventive e ci aiuta – Presidente Polito, grazie – a fare bene il nostro lavoro, ci fa venire il dubbio e ci fa dire: "Ma

come si farà, in tre anni, a spendere 20 milioni, se non si ha il personale?".

Ci sono state date 60 risorse da cui poter attingere, anche qua con un po' di difficoltà perché sapete che i relatori sono nazionali e tu li devi seguire, per cui quando i nostri Uffici hanno dovuto selezionare il personale aggiuntivo, messo opportunamente a disposizione dal Ministero di Brunetta, selezionavano uno che abitava a Trento piuttosto che uno che abitava a Palermo, ma se anche accettavano, poi mandi a fare il sopralluogo in un paese di montagna delle nostre Alpi una persona che non è mai vissuta in Piemonte? Così come uno del Piemonte non potrebbe andarlo a fare a Bari. Emergono delle difficoltà operative che poi cozzano con chi sta in trincea, e noi siamo in trincea. Questi ostacoli li viviamo con grande entusiasmo e certi che sapremo superarli; approfitto però della presenza dei parlamentari affinché il Parlamento faccia sentire questa voce.

Le Regioni sono una grande risorsa per il nostro Paese e credo che lo abbiano dimostrato anche nella pandemia; oggi l'Italia è considerata un Paese da prendere ad esempio per la gestione della campagna vaccinale, e lo è; la campagna vaccinale ha avuto sì una regia nazionale, ma poi, cari colleghi, ce la siamo gestita all'interno delle nostre regioni e l'abbiamo fatto con le nostre forze. Ogni giorno c'era uno in più da vaccinare, aumentava una dose e le Regioni hanno risposto. Le Regioni risponderanno "presente" – un motto alpino per noi molto importante – anche al PNRR, però vi chiediamo davvero un aiuto e un supporto tecnico organizzativo, che per noi è davvero fondamentale.

Concludo dicendo che come Regione e Comune abbiamo istituito una Cabina di regia (io e il Sindaco Lo Russo, anche nella sua veste di Sindaco della Città metropolitana); abbiamo coinvolto anche gli atenei (abbiamo l'onore di avere il Politecnico e Università di grande valore, che sono destinatari di risorse importanti). Abbiamo dunque creato una Cabina di regia, che ci permette, quanto meno, di contribuire a definire l'indirizzo delle priorità, laddove siamo chiamati a farlo; su tanti bandi noi diamo il supporto informativo, ma non abbiamo ruoli né nella parte istruttoria – questo ci potrebbe anche stare – ma soprattutto nella parte di quello che a Bruxelles chiamano il bottom-up, cioè l'animazione dal basso, che è quella che poi ti permette di fare i bandi che rispondono davvero alle esigenze dei territori.

Questo è il mio intervento di saluto, che voleva essere anche uno stimolo e, comunque, anche un'espressione di gratitudine a chi si sta impegnando oggi, in questo momento, che è davvero un momento storico di ripartenza. Ma io sento tanta fiducia.

Questa settimana a Torino abbiamo intensificato un rapporto con l'industria manifatturiera importante; questa è una città in una regione in cui, non dobbiamo dimenticare, un terzo degli stipendi li pagano le industrie manifatturiere. È anche stata una settimana di certezze e di prospettive con Stellantis, che è il player maggiormente significativo, non solo a livello nazionale, ma ancor di più a livello regionale.

Abbiamo chiuso i dati del turismo del 2021, con un incremento di presenze turistiche del 40% rispetto al 2020; non siamo ancora ai livelli del 2019, ma quasi.

Sono tutti segnali davvero buoni, che vogliamo trasmettere alle persone perché sono certo che, anche questa volta, tutti insieme ce la potremo fare.

Buon lavoro.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il ruolo per le Assemblee legislative regionali nell'attuazione del PNRR

Giulio Salerno

Sommario:

1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche. 2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR. – 3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni. – 4. Le Assemblee legislative regionali e il PNRR: la funzione di indirizzo nelle fasi di programmazione e di attuazione del PNRR, e la funzione di controllo. – 5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e procedurale.

1. Sulla natura giuridica del PNRR e sull'incidenza nella determinazione delle politiche pubbliche

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza traccia le linee programmatiche di una riforma strutturale per l'ammodernamento del Paese, nella cornice delineata a livello europeo con il programma *Next Generation EU*. Come ben noto, al fine di consentire agli Stati membri di intraprendere una ripresa più rapida e più sostenibile dalla crisi Covid-19 e di diventare (più) resilienti, l'Unione europea ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (il cd. RRF, ovvero "*Recovery and Resilience Facility*"). Si tratta di uno dei pilastri del programma di azione europeo "*Next Generation UE*", approvato nell'ambito del Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027, basato per la prima volta sui prestiti da contrarre sui mercati internazionali per fronteggiare gli effetti della crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, contenere il rischio di divergenze economiche a livello europeo e favorire la ripresa.

Le misure previste dal dispositivo per la ripresa e la resilienza consentono agli Stati membri di accedere, su richiesta, a risorse straordinarie per realizzare azioni strutturali di riforma e investimento. A livello europeo, per la prima volta, si è scelto di condividere i rischi per il finanziamento di interventi finalizzati a realizzare obiettivi comuni a livello europeo. L'obiettivo comune è il sostegno alla reazione alla pandemia Covid-19 e alla realizzazione di obiettivi strategici in diversi settori di interesse europeo. La base giuridica per l'intervento straordinario europeo, che si affianca ai fondi SIE, è l'articolo 175, par. 3, TFUE, che consente "azioni specifiche" per fare fronte a eventi e bisogni imprevedibili. L'erogazione dei finanziamenti previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza è sottoposta a una serie di condizionalità, tra cui il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni

specifiche formulate per ciascuno Stato nell'ambito del "Semestre europeo" (artt. 10 e 18 Regolamento Eu 2021/241).

Il Governo italiano ha elaborato il Piano Nazionale per la Ripresa e la resilienza, articolato in sei missioni e sedici componenti, in cui si specificano i settori di intervento, gli obiettivi e la tempistica del programma di riforma. Complessivamente il Piano prevede 134 investimenti e 63 riforme per un totale di 191,5 miliardi di euro, di cui 68.9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Le regole fissate a livello europeo condizionano l'erogazione delle somme al raggiungimento dei risultati (*milestone* e *target*) e al rispetto dei tempi indicati nei Piani nazionali. Il dispositivo di ripresa e resilienza prevede che ciascuno Stato presenti un pacchetto di investimenti e riforme illustrati in Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione del Consiglio previa valutazione della Commissione europea.

Il paragrafo n. 34 del preambolo del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 precisa che le autorità regionali e locali sono partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, e che dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte nella programmazione e nell'attuazione degli interventi conformemente al quadro giuridico nazionale. Più precisamente, l'erogazione delle rate è articolata in diversi momenti temporali ed è subordinata alla verifica dell'effettivo raggiungimento di un certo numero di *milestone* e *target* relativi alle varie misure riportate nel PNRR, ripresi poi nei singoli accordi negoziati periodicamente con gli Stati membri, in coerenza con quanto previsto nei Piani nazionali.

Il PNRR italiano è stato approvato dalla Commissione europea, ed è stato seguito dai primi accordi di finanziamento sottoscritti secondo le regole stabilite dal Regolamento 241/2021.11 Tutti gli interventi programmati nel PNRR, per cui l'Italia ha ottenuto finanziamenti a valere sul *Recovery Fund*, sono soggetti al rischio di revoca in caso di mancato rispetto del cronoprogramma concordato con la Commissione. In tale contesto, che riflette una tendenza ormai sempre più diffusa alla sovrapposizione e condivisione dell'esercizio del potere decisionale tra il livello europeo e il livello nazionale, si configura una situazione straordinaria per cui uno strumento di pianificazione, quale sembra essere il PNRR, assume effetti vincolanti a seguito dell'applicazione delle regole europee e degli accordi negoziali sottoscritti dal Governo.

Ne consegue un'incidenza significativa sul potere di indirizzo politico, che è condizionato fortemente dall'attuazione del PNRR, e una trasformazione del modo di formazione delle decisioni politiche da parte del Governo, concordata con il Consiglio europeo, dell'Unione e con la Commissione europea.

In senso più generale, la natura del PNRR e l'effetto "conformativo" o "vincolante" sulle politiche nazionali derivante dalle regole stabilite a livello europeo con il Regolamento europeo n. 241/2021 e a livello nazionale con i decreti legge – e le conseguenti leggi di conversione – relativi alla definizione del quadro normativo interno per l'attuazione del piano, pongono una serie di interrogativi che riguardano il tema della forma di governo, sui rapporti tra Governo e Parlamento, sul sistema delle fonti del diritto, sulle funzioni parlamentari di indirizzo e controllo, sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione statale, sui rapporti tra Stato e Regioni.

In questa sede si intende fermare l'attenzione sul ruolo delle Regioni nella programmazione

e nell'attuazione del Piano; si tratta di uno dei temi di particolare interesse per il riflesso in termini di efficacia della spesa. Basti considerare che circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti e a programmi localizzabili a livello regionale e locale; considerando specificamente i progetti riferiti alle misure 5 e 6, rispettivamente nel caso della missione "Inclusione e Coesione", il 93% delle risorse disponibili è destinato prevalentemente agli entri locali, mentre nel caso della missione "Salute" il 97% delle Risorse è destinato alle Regioni. Più precisamente, si intende riflettere sul ruolo delle assemblee legislative regionali e sugli strumenti di azione per un contributo in termini programmatici e di *accountability*.

2. Sul ruolo delle Regioni e delle autonomie territoriali nell'attuazione del PNRR

Il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR richiede uno sforzo congiunto del sistema Paese, e una consistente capacità di raccordo e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Per l'attuazione e il monitoraggio del Piano sono state approvate regole specifiche, poi implementate anche con interventi di semplificazione amministrativa, per creare i migliori presupposti per il raggiungimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea.

Viene in rilievo anzitutto il decreto legge n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, che delinea la c.d. *governance* per l'attuazione del Piano; poi diversi altri provvedimenti, tra cui il d.l. n. 80/2021 e il d.l. n.152/2021. Secondo il quadro delineato dal d.l. 77/2001, la responsabilità per le attività di indirizzo e controllo per la realizzazione del PNRR è affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr. art. 1), che si avvale di una Cabina di Regia che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (cfr. art. 2).

Il coordinamento del complesso delle attività per l'attuazione del Piano è affidato al Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione (cfr. art. 6). La realizzazione operativa degli interventi è affidata ai soggetti attuatori, che sono le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli Enti locali, sulla base delle rispettive specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Le singole Amministrazioni centrali, in quanto espressamente definite quali titolari degli interventi previsti dal Piano, provvedono al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio e al controllo, preferibilmente attraverso un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR. E' di tutta evidenza, come già detto all'inizio, che nessuna titolarità di intervento è attribuita ai livelli territoriali di governo della collettività.

I soggetti attuatori, a loro volta, assicurano il monitoraggio dei dati e le informazioni necessarie a consentire il controllo del rispetto dei tempi per la realizzazione degli interventi, dotandosi di strutture interne adeguate. Il controllo di gestione è affidato alla Corte dei conti, che assicura anche funzioni di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea. In tale contesto, il ruolo effettivo affidato al livello di governo regionale dipende dalle modalità di erogazione delle risorse e dalle procedure che saranno determinate dalle Amministrazioni centrale, in quanto titolari degli interventi. Sino ad ora, prevalentemente, le risorse sono erogate a livello centrale con destinazione specifica. In alcuni casi, come ad esempio per le Missioni 5 e 6, risultano esserci margini di azione per la

pianificazione regionale degli interventi, tenuto conto dell'espressa attribuzione costituzionale delle relative competenze (legislative e dunque regolamentari, e conseguentemente sulla determinazione delle sfere di attribuzioni amministrative); tuttavia, anche in tali casi, resta incisivo il ruolo del Governo.

Complessivamente, dunque, le regole per la gestione delle procedure di attuazione del Piano riflettono l'impostazione essenzialmente top-down del PNRR e la tendenza all'accentramento delle funzioni a livello centrale. Tale impostazione sembra confermata anche nella prima fase di attuazione, sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti materiali di competenza regionale. Del resto, anche nella fase di programmazione, quella cioè preliminare alla stesura del PNRR, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome è stato piuttosto limitato. Come è stato evidenziato dal Comitato europeo delle Regioni questi tratti risultano comuni all'esperienza di numerosi altri Stati membri dell'Unione europea. In particolare, sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati – tra cui l'Italia – circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza, risulta quanto segue: "*only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance" (cfr. Comitato europeo delle Regioni, Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021). Tra l'altro, sempre secondo il Comitato Europeo delle Regioni, l'Italia risulta come lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR (e dunque anche alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): "*Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process*" (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 *EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021, pp. 34-35).

Tuttavia, pur in un sistema organizzativo e procedurale così accentrato, i meccanismi propri del regionalismo italiano sembrano consentire comunque spazi di azione a livello regionale e locale ulteriori rispetto al ruolo cruciale che spetta ai "soggetti attuatori" delle singole misure previste dal Piano. Sotto un primo profilo, sembra esservi comunque la possibilità di esercitare funzioni di indirizzo politico, quantomeno con riferimento alla pianificazione strategica, come strumento per orientare i programmi di investimento regionale per l'utilizzo dei fondi SIE e delle eventuali altre risorse straordinarie (si pensi ad esempio al Fondo per la perequazione infrastrutturale). Sotto un secondo profilo le Regioni saranno chiamate a concorrere al monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti dal Piano, che costituisce un elemento essenziale sia del Piano stesso, sia dei meccanismi di *governance*; il quadro normativo che regola la fase di attuazione del Piano sembra infatti prevedere che il monitoraggio dovrà essere svolto con riferimento a ciascun intervento, e di conseguenza comporterà il coinvolgimento di tutti i livelli di governo.

In tal senso si deve considerare che il monitoraggio puntuale dell'effettiva attuazione dei progetti di investimento costituisce non solo il presupposto per il rispetto degli obiettivi prefissati, ma soprattutto il presupposto per la pianificazione di eventuali interventi correttivi. Non si deve dimenticare, infatti, che il rispetto degli obiettivi e dei tempi è una condizione per l'erogazione dei finanziamenti concordati con le Istituzioni europee. Ad esempio, con riferimento all'obiettivo caratterizzante della riduzione del divario economico e infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, potrebbe risultare la non compiuta coerenza

dei criteri individuati a livello centrale rispetto alle reali esigenze del territorio; oppure, da altro punto di vista, che le amministrazioni destinatarie degli interventi non dispongano della capacità progettuale per intercettare le risorse. Ebbene, in tali casi, il monitoraggio consente prima di accertare le eventuali criticità, poi di pianificare gli opportuni interventi correttivi.

Sotto entrambi i profili adesso indicati, dunque, il ruolo del sistema delle autonomie può assumere un rilievo co-strategico per l'efficace attuazione del Piano, e più in generale per centrare l'obiettivo della riduzione del divario.

3. Gli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni

Va rilevato che il coordinamento generale tra le amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori è affidato alla Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI, quando sono esaminate questioni di rispettiva competenza.

Il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo riferite invece a specifiche missioni o progetti è affidato alle amministrazioni centrali titolari di ciascun intervento, mediante una struttura dedicata che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR e con la Cabina di Regia. A livello regionale, poi, vanno individuate le strutture di coordinamento che costituiscono la base di raccolta delle informazioni da trasmettere alle amministrazioni centrali titolari degli interventi attuati a livello regionale per ottemperare agli obblighi di rendicontazione e controllo sull'attuazione del Piano. Per assicurare un dialogo strutturato con tutti i soggetti interessati dall'attuazione del Piano è stato istituito il Tavolo Permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni di consulenza a supporto delle attività della Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio per tutte le questioni legate all'attuazione del Piano, anche con riferimento a possibili azioni per il superamento di ostacoli o criticità che condizionano la realizzazione degli interventi.

Con specifico riferimento al coordinamento tra Stato e Regioni sono stati costituiti presso il Dipartimento per gli affari regionali tavoli tecnici di confronto permanente tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti e degli interventi previsti dal PNRR e a definire le modalità di attuazione. A supporto del Dipartimento è stata prevista, inoltre, l'istituzione di un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, chiamato anche ad assicurare funzioni di supporto alle Regioni, ad esempio per la realizzazione dei c.d. "progetti bandiera", e al sistema delle autonomie locali.

In relazione al caso di mancato rispetto dei termini indicati per la realizzazione di specifici obiettivi da parte di Regioni ed enti locali sono previsti, poi, appositi poteri sostitutivi che consentono al Governo di adottare i provvedimenti necessari, o di provvedere all'esecuzione dei progetti. Inoltre, sono previste procedure straordinarie per il superamento di dissensi, dinieghi o opposizioni che potrebbero mettere a rischio la realizzazione degli interventi nei tempi previsti dal Piano. In definitiva, si sono definiti meccanismi volti ad assicurare anche nell'attuazione del PNRR il principio di leale collaborazione nel quadro di una peculiare partnership multilivello.

Sarà interessante monitorare le modalità di realizzazione di tale modello, soprattutto tenendo conto di una duplice necessità: superare le già rilevanti sperequazioni e diseguaglianze territoriali presenti in Italia, e ripristinare quel corretto equilibrio tra i principi di unitarietà e di decentramento istituzionale e sul quale ha profondamente inciso, soltanto per parlare dei tempi più recenti, la complessiva tendenza verso l'accentramento delle funzioni pubbliche che ha caratterizzato sia la fase di austerità pre-pandemica, sia la fase della gestione dell'emergenza sanitaria. Sembra però, quantomeno tenendo conto della prima fase di attuazione del PNRR, che i canali di collaborazione tra Stato e Regioni previsti nel sistema organizzativo e procedurale delineato dal D.L. 77/2021 non risultano ancora compiutamente strutturati.

A tal proposito, va ricordato quanto criticamente espresso nella "Posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla relazione del Governo sull'attuazione del PNRR", presentata nell'audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati: "La Conferenza apprezza lo sforzo compiuto dal Governo nel costruire un sistema di *governance* del Piano che appare, dal punto di vista formale, tener conto delle competenze e del ruolo che hanno le Regioni nella programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e nella programmazione europea. Molte delle proposte formulate dalla Conferenza sono state accolte e inserite nella l. n. 108 del 2021, a partire dalla presenza delle singole Regioni nella Cabina di regia nazionale e nei Comitati interministeriali quando sono trattate questioni di loro competenza funzionale e territoriale. Desta però seria preoccupazione l'attuazione di queste disposizioni normative. La Cabina di regia, ad esempio, è stata convocata soltanto una volta e a fine dicembre; senza peraltro, un'adeguata informazione preventiva sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata. Non risultano essere state adottate le linee-guida che avrebbero dovuto orientare le attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano. I Comitati per la transizione digitale e per la transizione ecologica similmente contemplano la presenza delle Regioni, ma senza un coinvolgimento complessivo nell'attività dei Comitati fin dall'attività istruttoria. Risulta carente proprio quella funzione di coordinamento e di sistema che questi strumenti di *governance* precipuamente dovrebbero svolgere" (pag. 1). Si tratta di parole assai significative di cui, presumibilmente, occorrerà tenere conto qualora si intendesse procedere ad opportune integrazioni, correzioni o integrazioni del modello di *governance* in questione nel senso di un più corretto ed equilibrato coinvolgimento delle autonomie regionali.

4. Le Assemblee legislative regionali e il PNRR: la funzione di indirizzo nelle fasi di programmazione e di attuazione del PNRR, e la funzione di controllo

Come ben noto, a livello regionale il riparto delle funzioni tra le Giunte e i Consigli segue le regole generali stabilite dagli Statuti e dalla legislazione di settore. Tuttavia, in relazione al coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nella programmazione e nell'attuazione del PNRR, si è può rilevare che anche a livello territoriale si sia registrata una prevalenza del ruolo degli esecutivi. Tuttavia, non può essere negata una certa vivacità di alcuni Consigli regionali che hanno approvato specifici atti di indirizzo, confermando una più generale tendenza a ricercare forme di compensazione della prevalenza degli esecutivi regionali.

Tali esperienze suggeriscono una più ampia riflessione sulle possibilità di un contributo sistematico per concorrere ad orientare le attività regionali in materia di attuazione del

Piano. Con riferimento alla gestione del PNRR vengono in rilievo, in particolare, le funzioni di indirizzo con riferimento a tre aspetti: alla programmazione iniziale, all'utilizzo delle risorse, ivi comprese quelle riferite alla politica di coesione, nonché all'azione di supporto per rafforzare la capacità progettuale di Regioni ed enti locali. Vengono in rilievo altresì le funzioni di controllo, con riferimento al monitoraggio dell'attuazione del Piano e alla risoluzione di eventuali criticità a livello regionale e locale.

Considerato che il Piano prevede, a corredo delle misure di investimento, un programma di riforme strettamente connesse alla sua attuazione, e orientate a rilanciare il sistema Paese in riferimento ad obiettivi strategici (peraltro particolarmente orientati alla coesione sociale e alla riduzione delle diseguaglianze, anche territoriali), le Regioni possono concorrere, negli ambiti materiali affidati alla loro competenza, all'attuazione di rilevanti riforme, a partire da quelle concernenti le pubbliche amministrazioni. Ed inoltre, non deve escludersi che le riforme determinate dal PNRR conducano – ovvero promuovano – un intervento regionale volto alla razionalizzazione e alla semplificazione della già vigente disciplina legislativa di riferimento.

Circa le funzioni di indirizzo e controllo, esse vanno considerate anche tenendo conto del ruolo affidato alle Regioni quali livelli di governo che devono concorrere a creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano intervenendo in tutti i settori affidati alla loro competenza legislativa e amministrativa. In questo caso, può aggiungersi, gli strumenti di azione sono quelli tradizionalmente previsti ed utilizzati a tali scopi, oppure possono essere opportunamente arricchiti ed ulteriormente declinati in relazione al peculiare coinvolgimento delle Regioni in relazione al PNRR.

Per l'esercizio della funzione di indirizzo gli strumenti previsti dagli Statuti regionali, oltre all'esercizio della funzione legislativa, sono gli atti di programmazione strategica e di settore, e più in generale gli atti che individuano gli obiettivi delle politiche regionali. Con riferimento alla gestione del PNRR rileva sottolineare che, in concreto, la funzione di indirizzo è condizionata dalla disponibilità delle risorse. Se le risorse sono destinate a specifici progetti, non residuano specifici margini di azione a livello regionale; al contrario, per i casi in cui è prevista l'attribuzione delle risorse al livello di governo regionale la funzione di indirizzo consente di orientare la definizione delle politiche pubbliche tenendo conto delle priorità e della specificità di ciascuna parte del territorio nazionale.

Ad esempio, risultano specifici spazi di azione a livello regionale per alcune misure previste dalle Missioni 5 e 6 del PNRR, ove, talora, sembra prevista l'attribuzione di risorse a livello regionale senza rigidi "vincoli di destinazione", o, meglio, tali vincoli sono successivamente declinati – in modo più o meno dettagliato – negli atti statali di indirizzo. Più precisamente, in taluni ambiti l'assegnazione delle risorse sarà effettuata per trasferimento, lasciando poi alle Regioni il compito di utilizzarle entro i tempi e nel rispetto dei criteri e modalità indicati per le misure di prioritario interesse del territorio di riferimento al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi specifici previsti dal Piano (si pensi ad esempio alla Missione 6 "salute", e specificamente alle misure per la "medicina territoriale"). In tali casi, è evidente, le Assemblee legislative potranno orientare le scelte dell'esecutivo, in maniera coerente con la forma di governo regionale. Con riferimento alla funzione di controllo gli strumenti consentiti dagli Statuti sono l'istituzione di Commissioni consiliari o di apposite "*Task force*", la previsione di relazioni periodiche dell'esecutivo, la previsione di specifiche regole interne per il monitoraggio dell'attuazione di progetti e investimenti. A tal proposito,

può aggiungersi che atti di indirizzo possono essere approvati secondo le regole previste dagli Statuti di autonomia e dai Regolamenti interni dei Consigli per contribuire in una prima fase alla programmazione del Piano e in una seconda fase all'attuazione.

Circa la funzione di controllo, essa può concernere il monitoraggio sull'attuazione del PNRR e sulla coerenza delle politiche regionali con la pianificazione strategica collegata anche agli obiettivi del PNRR. Le Regioni, soprattutto nell'attività legislativa relativa alla definizione di politiche complesse e articolate, prevedono da tempo "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio delle ricadute applicative sul territorio facendo ricorso a diversi strumenti, tra cui relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio – contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi – e l'istituzione di organismi variamente denominati (comitati, conferenze, osservatori), spesso anche con funzioni di vigilanza.

Con riferimento al PNRR è riscontrabile un comportamento assi diffuso a livello regionale: sono state istituite numerose strutture appositamente dedicate alle funzioni di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, seppure denominate diversamente, e rivolte a svolgere anche la funzione di raccordo delle informazioni per la trasmissione di queste ultime alle amministrazioni centrali titolari degli interventi. In particolare, alcune Regioni hanno previsto l'istituzione di una "Cabina di regia" regionale come organo di coordinamento e monitoraggio per la tempestiva ed efficace attuazione del PNRR. Nel caso della Regione Piemonte, ad esempio, gli esiti dei lavori della Cabina di regia devono essere illustrati periodicamente alle Commissioni di settore del Consiglio regionale, configurando un esempio di funzione di controllo "condivisa" tra Giunta e Consiglio. Altre Regioni hanno istituito Commissioni speciali di studio o cosiddette "*Task force*". In alcuni casi è stata prevista la partecipazione del Presidente e del Vice Presidente della Commissione speciale ai lavori della Cabina di Regia; si vedano le esperienze della Liguria del Lazio, dell'Umbria e della Provincia autonoma di Bolzano, che hanno istituito la "*Task Force*" per l'assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR, o ancora della Regione Piemonte che ha istituito con legge n. 27/2021 un "Organismo regionale per il controllo collaborativo" (ORECOL) che contribuirà a vigilare, tra l'altro, sulla trasparenza delle modalità di spesa dei finanziamenti del PNRR nella Regione. Ancora, il Consiglio regionale della Basilicata, con deliberazione n. 188 del 17 dicembre 2020, ha istituito la Commissione speciale "*Recovery Fund*".

In molte Regioni sono state istituite altre "strutture", variamente denominate, con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa di tutta la filiera di gestione e attuazione degli interventi inseriti nel PNRR. In Liguria, ad esempio, sono state istituite, ai sensi della DGR 541/202137, apposite "Strutture di Missione" anche al fine di garantire un collegamento e un raccordo, sul piano amministrativo, con i competenti Ministeri e gli enti locali e territoriali. Pur essendo "strutture" di Giunta, esse concorrono anche alla funzione di controllo consiliare, assicurando relazioni conoscitive periodiche sull'attività svolta, che si aggiungono alla Relazione della Giunta regionale che, "al termine di ogni anno di attività delle Strutture di missione e comunque al termine della loro durata specificata dall'atto istitutivo", deve essere presenta alla Commissione consiliare competente (si veda l'art. 6, comma 3, della legge regionale della Liguria n. 2/2021).

In altre Regioni sono stati costituiti, invece, "Tavoli di lavoro". È questo il caso, ad esempio, dell'Assemblea della Regione Friuli Venezia Giulia che ha approvato all'unanimità, il 10 dicembre 2020, una mozione che impegna il Presidente del Consiglio regionale a costituire un "Tavolo di lavoro" – composto dai Presidenti dei Gruppi consiliari e integrato dai

Presidenti delle Commissioni e del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione – con il compito di prendere visione degli indirizzi strategici individuati dalla Giunta regionale a seguito della consultazione con il partenariato; di esaminare, anche attraverso le attività delle Commissioni consiliari, le azioni proposte al fine di arricchire le progettualità attraverso gli indirizzi del Consiglio regionale; di evidenziare le priorità tra gli obiettivi individuati e di supportare la Giunta regionale avanti agli organi decisionali nazionali ed europei. Da segnalare, inoltre, l'iniziativa del Consiglio regionale del Piemonte che ha approvato, all'unanimità, il 13 dicembre 2021, l'ordine del giorno n. 709, il quale impegna il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Regione a convocare una Conferenza dei capigruppo almeno una volta al mese e alla presenza di un delegato della Giunta, al fine di svolgere un coordinamento e una informativa legata agli aggiornamenti sulla gestione del PNRR, con l'obiettivo di svolgere un efficace confronto tra Giunta e Consiglio; e a rafforzare le cabine di regia in ogni provincia del Piemonte, sulla falsa riga di quella già esistente per la Città Metropolitana di Torino. Le aree tematiche di principale interesse che emergono da detto ordine del giorno, sono l'edilizia sanitaria, l'edilizia scolastica e le infrastrutture di mobilità. Nella Regione Piemonte, oltre alla riunione della Conferenza dei capigruppo, è stato avviato dalla VII Commissione (competente in materia di Enti locali e Affari istituzionali) un percorso di audizioni degli Assessori competenti per entrare più nel dettaglio dell'attuazione del Piano, dei documenti relativi al PNRR (bandi, avvisi ecc.) nonché del relativo inoltro alle strutture interessate dell'amministrazione provinciale.

Sono stati istituiti, altresì, i Tavoli interistituzionali "temporanei" che sembrano riprendere il modello del Tavolo permanente previsto a livello nazionale dal d.l. 77/2021. È questo il caso del Consiglio regionale della Regione Puglia che ha attivato un Tavolo interistituzionale, in collaborazione con la Giunta, per l'individuazione dei temi prioritari regionali da inserire nel PNRR e per sollecitare il confronto con i territori e con tutte le forze sociali ed economiche che lo rappresentano e lo compongono. Alle sedute dei lavori del Tavolo hanno partecipato, oltre ai Consiglieri regionali e il Governo regionale, le parti sociali e datoriali, le organizzazioni produttive e i rappresentanti degli studenti degli Istituti secondari di secondo grado e delle Università pugliesi. Le risultanze del Tavolo sono state recepite nella mozione del Consiglio regionale n. 62 del 20/4/21 "*Next Generation* EU Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Proposta di azioni del Consiglio Regionale". In Veneto, il monitoraggio degli interventi è svolto dalla Giunta regionale, che ha provveduto (con DGR n. 950 del 13 luglio 2021) ad organizzare attività di "Coordinamento tecnico e monitoraggio dei progetti", costituendo un "tavolo tecnico per lo scambio di informazioni in merito ai progetti ed allo stato di avanzamento degli stessi, opportunamente coinvolti l'UPI, l'ANCI, le associazioni degli altri enti titolari di progetti e/o gli enti stessi. In particolare, le informazioni ricavate dall'attività di monitoraggio possono essere oggetto di rendicontazioni da sottoporre all'esame del Consiglio regionale. In aggiunta alle predette misure di carattere organizzativo, in molte Regioni può essere segnalato l'introduzione di specifici obblighi informativi periodici a carico delle Giunte sull'attività svolta e sullo stato di attuazione dei progetti finanziati con risorse provenienti da programmi finanziati dal Piano. Occorre domandarsi, allora, se mediante tali strumenti si avrà una significativa disponibilità di informazioni, senza la quale, è ovvio, risulta concretamente pregiudicato il compiuto esercizio della funzione di controllo consiliare.

5. Linee di tendenza e azioni possibili per un modello "pilota" organizzativo e

procedurale

Come noto, le risorse rese disponibili dal programma Next Generation EU (NGEU) sono rivolte a realizzare un'azione incisiva di intervento mediante innovazioni e investimenti che si inseriscono nel più ampio percorso di riforme economiche e sociali sostenute dai fondi di coesione. Le iniziative spontanee di cui si è detto evidenziano innanzitutto la consapevolezza diffusa a livello regionale di favorire l'utilizzo di tutte le risorse disponibili per realizzare gli obiettivi di pianificazione strategica; evidenziano altresì una convergenza delle principali linee di indirizzo per la definizione delle politiche pubbliche, favorita da alcune esperienze di raccordo orizzontale realizzate dalle Giunte regionali e dai Consigli nell'ambito delle rispettive competenze funzionali.

Il coordinamento degli esecutivi è stato promosso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome mediante l'avvio di una Cabina di regia delle Regioni, che ha consentito di condividere linee di azione coerenti con le linee strategiche del PNRR. Il coordinamento delle Assemblee legislative è stato promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che ha dedicato specifiche sessioni di lavoro proprio alla gestione del PNRR. In particolare, si deve ricordare l'ordine del giorno n. 2, approvato il 20 dicembre 2021, all'esito dell'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

In particolare, va ricordato che l'ordine del giorno del 20 dicembre 2021 si conclude con due formule di impegni, la prima rivolta alle Assemblee legislative regionali, e la seconda rivolta alle Giunte regionali. Circa le Assemblee legislative gli impegni sono rivolti "ad adottare provvedimenti per attivare l'informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all'interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale; a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale; ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche; ad adottare, all'interno dell'ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell'Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla programmazione del PNRR; ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR; ad istituire Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione". Circa le Giunte regionali, gli impegni sono rivolti "ad assicurare il pieno coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, nonché la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da consentire all'Assemblea regionale di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi".

Se si confrontano gli impegni indicati in questo atto e rivolti sia alle Assemblee legislative che alle Giunte, con quanto avvenuto nella prassi che è stata sopra sinteticamente riportata, si può facilmente rilevare che in molti casi i predetti impegni hanno trovato concreto e positivo riscontro, in particolare per quanto concerne le informative da parte della Giunta,

gli atti di indirizzo provenienti dai Consigli, il monitoraggio degli interventi anche con la consultazione degli enti locali, l'istituzione di Commissioni speciali, e la trasmissione di informazioni dalle Giunte alle Assemblee.

A ben riflettere, per accompagnare in modo più significativamente incisivo l'attuazione del PNRR con una piena ed effettiva partnership multilivello – cui si è accennato sopra – e più in generale per favorire il pieno concorso delle Regioni e delle Province autonome nell'efficace utilizzo delle risorse disponibili e nell'attuazione degli obiettivi di riforma, sarebbe opportuno elaborare e condividere un modello "pilota", che abbia per oggetto sia i profili organizzativi che quelli procedurali collegati all'attuazione del PNRR. Un modello tendenzialmente omogeneo da declinare, poi, nelle singole Regioni e Province autonome nel rispetto delle relative regole in materia di forma di governo.

Come detto all'inizio, il sistema delle autonomie è impegnato a confrontarsi su temi sfidanti, tra cui la riduzione del divario territoriale, la sinergia tra i programmi di sviluppo regionale per aree omogenee, la realizzazione delle misure previste dalle sei missioni del PNRR, il sostegno alle riforme di contesto, la semplificazione legislativa e amministrativa. In questo ambito le Assemblee legislative possono assumere un ruolo davvero strategico sia per il coinvolgimento delle comunità di riferimento nelle attività di programmazione e di controllo delle politiche regionali, sia per la realizzazione in concreto degli obiettivi individuati nella pianificazione strategica a livello nazionale e locale.

Le prime esperienze che possono segnalarsi nelle Regioni e nelle Province autonome già consentono di individuare attività e comportamenti da considerare come utili riferimenti per la definizione di un modello "pilota" e comune di azione per concorrere all'attuazione dell'ambizioso programma di riforme e di investimenti sostenuto dal PNRR e dalle politiche di coesione per il periodo 2021-2027.

Con riferimento alla funzione di indirizzo, anzitutto, emerge l'opportunità di specificare mediante risoluzioni, ovvero con atti di natura regolamentare, le funzioni delle Assemblee legislative nelle procedure di attuazione dei programmi finanziati da risorse europee, come peraltro già previsto da alcune leggi regionali. Poi, appare meritevole di maggiore diffusione la scelta di individuare nell'ambito dell'organizzazione interna dei Consigli le sedi permanenti di confronto sulle tematiche di maggiore interesse strategico, anche promuovendo forme di collaborazione strutturate con Università e istituzioni di ricerca per assicurare supporto tecnico-scientifico per la risoluzione di eventuali criticità che dovessero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi e per sostenere i processi di riforma con interventi mirati negli ambiti materiali di competenza regionale.

Inoltre, per consentire un'adeguata informazione, e risolvere le criticità segnalate da alcuni Consigli regionali, si potrebbero impegnare gli esecutivi regionali a inviare rapporti periodici – ad esempio con cadenza trimestrale – sulle attività svolte con riferimento all'attuazione dei programmi sostenuti da risorse europee, e sullo stato di attuazione dei progetti e dei programmi finanziati dal PNRR riferiti al territorio della Regione (o della Provincia autonoma), tenendo conto anche di clausole valutative specificamente dedicate ai temi di maggiore interesse.

Tra l'altro, si potrebbero prevedere appositi momenti di discussione nelle Assemblee per predisporre eventuali atti di indirizzo. E siffatti indirizzi regionali potrebbero poi essere

condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per impegnare – conseguentemente – gli esecutivi regionali a svolgere azioni specifiche, anche inviando gli indirizzi medesimi alla Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR per il tramite del già richiamato Tavolo permanente.

Con riferimento alla funzione di controllo, poi, appare certo rilevante la scelta di valorizzare le sedi di raccordo individuate dagli Statuti regionali per le periodiche consultazioni degli enti locali e delle parti sociali. In tale prospettiva, allora, sembra utile anche prevedere l'introduzione, mediante specifiche discipline legislative, di appositi meccanismi ed interventi di supporto al sistema delle autonomie locali per agevolare la partecipazione di questi ultimi ai bandi e ai programmi per l'accesso alle risorse economiche rese disponibili dal PNRR. Inoltre, appare efficace la scelta di prevedere specifici atti di indirizzo delle Assemblee legislative per impegnare i rispettivi esecutivi a svolgere un monitoraggio periodico dei bandi e dei programmi per l'erogazione di finanziamenti a valere sul PNRR, e a inviare poi specifiche informazioni alle amministrazioni potenziali destinatarie delle risorse. Con riferimento al sostegno alle riforme di accompagnamento per l'attuazione del PNRR, in particolare, emerge l'esigenza che le Regioni e le Province autonome procedano all'aggiornamento e alla razionalizzazione della già vigente legislazione (regionale e provinciale) nei settori di intervento su cui rilevano le missioni previste dal PNRR, anche mediante la redazione di testi unici e di riordino (si pensi, ad esempio, alle materie del governo del territorio o della sanità) o comunque alla redazione di innovative discipline legislative negli ambiti di interesse regionali che sono interessati dai processi di riforma indotti dal PNRR (come, ad esempio, nel settore delle politiche attive del lavoro o in quello dell'istruzione e formazione professionale).

Insomma, la valorizzazione del ruolo delle Assemblee legislative nella fase di attuazione del PNRR, oltre a bilanciare opportunamente la prevalenza degli esecutivi regionali, potrebbe concorrere a favorire la sinergia di tutte le risorse disponibili per la realizzazione degli obiettivi di pianificazione strategica. E potrebbe altresì concorrere a risolvere eventuali ostacoli per il raggiungimento di tali obiettivi, come nel caso delle difficoltà che già si riscontrano nell'accesso alle risorse del PNRR e che sembrano condizionare negativamente soprattutto il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del divario territoriale (si pensi, ad esempio, alle problematiche riscontrate per i bandi per gli asili nido, per la gestione dei rifiuti o per la rigenerazione urbana). E ancora, le Assemblee legislative potrebbero dare un contributo significativo anche nella definizione di alcune nuove ed originali formule di cooperazione territoriale e sociale che sono previste dal PNRR (si pensi, in particolare, alle cosiddette *Green Communities*).

Non si tratta, insomma, di creare soltanto le migliori condizioni per la realizzazione degli obiettivi del PNRR; si tratta anche di guardare lontano, e di costruire equilibri istituzionali più collaborativi e funzionali all'interno del sistema delle autonomie territoriali e tra queste ultime e il governo centrale del Paese.

Da ultimo, qualche riflessione conclusiva sul modello-pilota qui suggerito. Va ribadito che esso non si ispira ad una logica dirigistica, ma, ben al contrario, tende a far emergere con modalità condivise in senso orizzontali le *best practices* elaborate in sede regionale e a diffonderle, evidentemente con le necessarie declinazioni, nell'intero territorio nazionale al fine di favorire la migliore attuazione possibile del PNRR e il più efficiente impiego delle

risorse che si renderanno disponibili.

In secondo luogo, va sottolineato che nella fase di attuazione del PNRR sarà sempre più cruciale il ruolo delle Assemblee legislative regionali là dove occorrerà necessariamente integrare le attività di perseguimento degli obiettivi del PNRR con la più ampia individuazione, specificazione e concretizzazione delle politiche pubbliche da adottare nell'ambito delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni. Quanto più l'aspetto dell'integrazione, della complementarietà e della trasversalità tra le modalità di attuazione del PNRR e la complessiva determinazione delle politiche regionali, sarà coltivato con l'ampio concorso delle rappresentanze politiche nelle sedi delle Assemblee legislative, tanto più risulterà efficace l'implementazione del PNRR soprattutto nel perseguimento dei fondamentalissimi fini di inclusione e coesione sociale.

In terzo luogo, sembra ragionevole ipotizzare che anche dall'azione svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti potranno scaturire utili elementi di valutazione – portati all'attenzione dei Consigli regionali, così come delle Giunte – inerenti alle problematiche presenti in sede di attuazione territoriale dei tanti programmi di investimento del PNRR, e dunque importanti suggerimenti relativi alle modalità più opportune per favorire un corretto ed efficiente impiego delle risorse.

Infine, non va escluso che il procedimento che si è sopra proposto, in relazione alla condivisione tra gli indirizzi elaborati dai Consigli regionali e poi condivisi in apposite sessioni di lavoro della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, possa favorire l'elaborazione di proposte condivise da inviare anche al Parlamento, e non soltanto al circuito decisionale presente a livello degli esecutivi statale e regionale, affinché anche sul fronte del PNRR si possa innescare, tra tutte le sedi della rappresentanza politica statale e regionale, un fruttuoso rapporto di coordinamento e di collaborazione interistituzionale.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Coordinatore Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione ai fini dell'attuazione del PNRR

Nicola Lupo

Grazie per una bella opportunità di essere in questa splendida sala, gremita e carica di storia, e per avermi invitato a parlare su un tema riguardo al quale, se mi è consentito partire da una costatazione personale, si ricongiungono un po' alcune cose che ho fatto in passato con le funzioni che svolgo attualmente, quale coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Una piccola *Better Regulation Unit*, quest'ultima, come la chiamiamo – ha un nome troppo complicato per essere memorizzato agevolmente – che è stata istituita a Palazzo Chigi, in parallelo con la Segreteria tecnica della Cabina di regia PNRR, la struttura coordinata da Chiara Goretti, che abbiamo appena ascoltato, dal decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito. Il tema e il contesto del seminario odierno, infatti, richiamano un po' il mio passato da Consigliere parlamentare della Camera dei deputati, in cui lavoravo, sul piano tecnico, alla predisposizione dei Rapporti annuali sulla legislazione e di documenti per il Comitato per la legislazione, come la *Nota introduttiva* che qui stiamo discutendo, e in qualche misura anche l'attività formativa che svolgo da oltre un quindicennio quale docente universitario, una parte significativa della quale è stata rivolta nei confronti del personale di supporto dei Consigli regionali, qui autorevolmente rappresentati da molti Presidenti. Davvero grazie, perciò, per questa bella opportunità.

Devo dire che le sollecitazioni sono tante e decisamente troppe per affrontarle nei pochissimi minuti residui. La *Nota introduttiva* è preziosa e chiarisce molto bene gli snodi e le trasformazioni profonde che tutte le funzioni dei Parlamenti – così come gli altri poteri dello Stato – devono attraversare per effetto del PNRR: sono trasformazioni di metodo, molto profonde. Anche ciò che ho avuto l'opportunità di ascoltare nei due saluti iniziali mi è parso di grande importanza: da un lato, il richiamo alla buona politica, che, come il Presidente Graglia ha voluto ricordare, è quella che ha sempre ben presente il lungo periodo e gli interessi non contingenti; dall'altro, anche il Presidente Cirio, il rilievo cruciale della fiducia nelle istituzioni, e in particolare nella Regione quale ente di programmazione. Secondo me, sono sollecitazioni che vanno entrambe nella giusta direzione e che davvero ho apprezzato moltissimo.

Perché dico questo? Perché il cambio di metodo di cui siamo testimoni discende dal fatto che i Parlamenti non sono più organi che decidono da soli: anzi direi che non decidono più quasi nulla da soli, ma, al di là di qualche tornante particolarmente delicato (si pensi alla

crisi del governo Conte 1), sono sempre più spesso solo uno degli attori dei processi che si svolgono nell'ambito di un circuito dell'indirizzo politico molto articolato: a me piace parlare, in proposito, di "sistema parlamentare euro-nazionale". Un circuito e un sistema in cui sono coinvolte le istituzioni parlamentari, ma non solo: anche le istituzioni governative, a livello nazionale, regionale, europeo, tutte assieme, chiamate a definire l'indirizzo politico.

Nel caso del PNRR, in particolare, un interlocutore fondamentale è rappresentato dalla Commissione europea. Proprio in questi giorni è in visita a Roma la task force PNRR della Commissione europea (denominata "*Recover*") ed è preziosissimo il confronto a livello tecnico che il Governo sta svolgendo con loro: con un coinvolgimento anche delle parti sociali, delle Regioni e degli Enti locali. Un confronto che serve a farci comprendere quale è la natura e quali sono i contenuti del vincolo che è in atto; allo stesso tempo, fa capire meglio alla Commissione europea quali sono le difficoltà e quali sono i modi per affrontarle insieme.

Ulteriori interlocutori sono rappresentati dagli altri Stati membri dell'Unione. Sono rimasto molto colpito dal fatto che sull'*assessment* positivo che la Commissione europea ha espresso il 28 febbraio di quest'anno sulla prima rata del PNRR, quella relativa a *milestone* e target da conseguire nel dicembre 2021, si è poi sviluppata una discussione in seno al Consiglio dell'Unione europea: o meglio, per la precisione, in seno al Comitato economico e finanziario previsto dall'art. 134 TFUE, dove altri Stati membri hanno, comprensibilmente, avanzato taluni rilievi, domandando in che modo lo Stato italiano abbia attuato alcune *milestone* o chiedendo perché la Commissione europea abbia espresso una valutazione positiva su quelle *milestone*. Le interlocuzioni tra Stati membri sono assolutamente normali – lo sappiamo benissimo – quando si sviluppano sui contenuti delle politiche europee, ma in questo caso sono inedite, perché si verificano a commento di politiche nazionali, seppure sottoposte al coordinamento dell'Unione, quali sono quelle incluse nel PNRR. Eppure, questa è la conseguenza del procedimento che si è delineato con il *Next Generation EU*.

Dal punto di vista politico, la Nota introduttiva giustamente valorizza le risoluzioni con cui Camera e Senato, il 27 aprile 2021, hanno approvato ad ampia maggioranza il testo del PNRR, come proposto dal Governo italiano: in tal modo, la politica ha assunto e ha fatto propri quei vincoli programmatici e in termini di risultati che opereranno anche nei confronti del prossimo Parlamento, visto valgono fino al 31 dicembre 2026. Sono vincoli che incidono sull'indirizzo politico e amministrativo con i quali la politica oggi deve fare i conti se non vuole rinunciare all'opportunità del PNRR. Altrimenti, la disciplina europea di cui al regolamento n. 2021/241 delinea un procedimento di modifica del PNRR molto articolato, che richiede l'assenso della Commissione e l'approvazione in Consiglio, ossia degli altri Stati membri. Sono vincoli, anzi "auto-vincoli", rispetto ai quali la politica oggi non può non fare i conti.

Il fatto che queste risoluzioni siano state approvate ad ampia maggioranza ha un senso; così come ha senso il fatto che il testo del PNRR trasmesso alla Commissione sia stato formulato da un Governo supportato da un'ampia maggioranza. Questo, a mio avviso, è un punto a confine tra politica e procedimento davvero molto importante da sottolineare. D'altro canto, a mio avviso, è questa la Costituzione "composita" in cui viviamo, dove il vincolo giuridico è essenzialmente di natura procedimentale, anziché contenutistico, ma non per questo meno stringente.

Quali sono gli spazi che residuano per la politica? Innanzitutto, vi sono spazi

nell'interpretazione delle *milestone* e dei target: il PNRR, nelle tabelle allegate alla decisione di esecuzione del Consiglio – che rappresentano il punto di riferimento obbligato per tutti, in questa fase – contiene una serie di formulazioni linguistiche che vanno rispettate, ma, per essere rispettate e attuate, vanno anche previamente interpretate. Quindi è importante che si sviluppi un confronto fra Governo, Parlamento, Regioni e Comuni su come attuarle. Un confronto nel quale non può essere messo in discussione il "se" o il "quando" dare attuazione a tali indicazioni.

Si noti, incidentalmente: il fatto che non possa essere messo in discussione il "quando" è un elemento stravolgente per il sistema politico e per i suoi processi decisionali, perché l'opzione rappresentata dal rinvio non può più essere sul tavolo, non risultando più praticabile ove porti a sforare i termini posti dal PNRR. I tanti ed autorevoli parlamentari e consiglieri regionali qui presenti sanno bene quanto sia facile che si arrivi al rinvio come soluzione di compromesso. Ebbene, questa è una soluzione che uno schema di programmazione come quella del PNRR non consente più.

Dunque, spazi significativi per la politica, a livello statale come a livello regionale, residuano sicuramente nell'interpretazione delle *milestone*, ma soprattutto nell'integrazione e nella compensazione delle politiche previste dal PNRR. Questo, a mio avviso, è il punto chiave e mi fa piacere averlo sentito dire anche prima, da altri oratori. Questo vuol dire, soprattutto dal punto di vista di regioni ed enti locali, che non c'è tanto spazio per rivendicare competenze, come purtroppo è accaduto troppo spesso nell'ultimo ventennio specie nel rapporto Stato-Regioni, ma c'è spazio per agire insieme e programmare insieme, compensando e arricchendo le riforme e gli investimenti. Nella consapevolezza del fatto che una programmazione c'è e va rispettata da qui al 2026 e che ovviamente, se ne possono aggiungere tante altre, perché il novero delle politiche possibili non è certo chiuso e la finanza pubblica dispone di risorse anche ulteriori rispetto a quelle del PNRR. È un po' la logica che si è seguita nel predisporre il Piano per gli investimenti complementari (PNC), ma può bene essere utilizzata in altre occasioni, per ulteriori settori.

Mi piacerebbe molto parlarvi di quali effetti il PNRR stia comportando su ogni funzione dello Stato, sulle regole e sulle prassi, e se si stia delineando – come credo e spero – un nuovo metodo di governo. Ma non lo posso fare, per evidenti ragioni di tempo.

Mi limito perciò ad osservare che sulla funzione legislativa si registrano effetti importanti, non solo in termini di strumenti normativi da utilizzare – in proposito qualcosa è già stato detto, ossia che il PNRR privilegia leggi di delegazione, leggi annuali e leggi-quadro – ma anche nei contenuti della legislazione approvata.

Trovo ad esempio molto interessante che sia il Comitato per la legislazione della Camera, in occasione dei suoi pareri sui "decreti-legge PNRR", sia la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, nel corso dell'esame del disegno di legge annuale sulla concorrenza, abbiano svolto un esercizio che anche il Governo sta facendo in questi mesi. L'esercizio è quello di andare a vedere se e in che misura una norma attua una parte dell'Annex, ossia delle *milestone* e dei target presenti nella decisione del Consiglio; e dove invece contengano misure ulteriori, connesse all'attuazione delle medesime finalità o magari utili per supportare le strutture amministrative che devono farsi carico dell'attuazione del PNRR; o ancora contengano misure diverse e del tutto scollegate rispetto al PNRR. Il tutto, con evidenti riflessi sull'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di conversione e al

disegno di legge annuale sulla concorrenza e quant'altro. Questo è comunque un esercizio che, per quanto riguarda la funzione legislativa, occorre fare.

Sul versante parlamentare, chi deve seguire, anche in termini di indirizzo e controllo, l'attuazione del PNRR? La Nota introduttiva accenna alla possibilità di istituire una struttura ad hoc, di tipo bicamerale. È chiaro che una struttura ad hoc potrebbe essere utile a coordinare il policentrismo parlamentare e a marcare stretto il Governo e le pubbliche amministrazioni su queste tematiche. Tuttavia, essa non può essere sostitutiva, perché tutte le Commissioni permanenti sono profondamente interessate dal PNRR. Essa può essere, al più, un facilitatore, un coordinatore.

Va considerato, ad ogni modo, che siamo di fronte ad un momento molto particolare, che apre una finestra di opportunità notevolissima, perché sia la Camera, sia il Senato si accingono a ridisegnare il loro sistema delle Commissioni. Come sapete, la Camera e il Senato nella prossima legislatura saranno composti da numero molto ridotto di deputati e senatori rispetto a quello attuale: tutto ciò comporterà un ripensamento dell'organizzazione e – mi auguro – anche del modo di lavorare, auspicabilmente in maggiore coerenza con il PNRR e con le politiche che esso disegna.

Vi ringrazio per l'attenzione.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Spunti di riflessione per affrontare con maggiore consapevolezza le fasi di attuazione del PNRR

Maria Teresa Polito

Ringrazio anch'io gli organizzatori di questo evento e sono onorata di poter rappresentare il punto di vista della Corte dei conti piemontese, Istituzione che già da tempo presta particolare attenzione al processo di attuazione del PNRR, sotto il profilo dei controlli.

L'attuazione del PNRR è una grande opportunità per il Paese ed una grande occasione di rilancio.

Il Piano rappresenta un'occasione unica di sviluppo per tutti i Paesi e per l'Italia in particolare, in quanto comprende un ambizioso progetto di riforme e un programma di investimenti senza precedenti.

E' evidente che per un disegno strategico da attuarsi in un tempo molto breve (cinque anni), sono necessarie sinergie forti fra le diverse Istituzioni, nelle varie articolazioni centrali e territoriali.

Una delle principali sfide concernenti l'*accountability* delle Amministrazioni pubbliche italiane consisterà nel coniugare i principi di trasparenza, imparzialità e responsabilità dell'azione amministrativa con il sistema di norme, collegate all'attuazione del PNRR.

La responsabilità di mandato costituisce attuazione del principio di democrazia rappresentativa, poiché la fiducia elettorale dovrebbe essere conferita, negata o confermata a secondo della concreta capacità di proporre e attuare programmi secondo costi sostenibili. Si rammenta al riguardo che, nella visione della Consulta, la "responsabilità politica del mandato elettorale, si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate"[1] essa presuppone "una rigorosa verifica di corrispondenza" dei fatti rappresentati e di quelli concretamente realizzati. Al fine di garantire una verifica della proporzione tra prelievo fiscale e servizi erogati, visto che la fiducia elettorale è strettamente connessa alla capacità di proporre ed attuare obiettivi e programmi a costi sostenibili. Di questa responsabilità e trasparenza deve farsi carico sia il decisore nazionale che quello territoriale per dare risposte adeguate alle popolazioni di riferimento.

Nel parlare di controlli vorrei precisare che l'art 7, c 7, del dl 77 /2021, convertito con modificazioni, dalla legge n 108/2021, ha previsto che la Corte dei conti svolga sul PNRR il

controllo sulla gestione di cui all'art 3, c 4, della legge 14 gennaio 1994, n 20, effettuando, in particolare, valutazioni di efficacia, economicità ed efficienza circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie, provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art 287, paragrafo 3, del TFUE. Il controllo / monitoraggio semestrale) viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte, mentre la verifica dell'esecuzione e dell'andamento delle singole attività e progetti che si sviluppano sul territorio, sarà svolto dalle Sezioni regionali di controllo nei diversi ambiti regionali.

Esso ha ad oggetto la verifica della rispondenza dei criteri richiesti per l'ammissione dei finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'obiettivo dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno e del non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi. Tale attività è nettamente distinta dalle forme di indirizzo riservate al decisore politico.

Il controllo ausilia la conoscenza dei fenomeni fornendo un quadro d'insieme sulla situazione contabile finanziaria dei diversi enti territoriali coinvolti e ne evidenzia le criticità al fine di affrontarle in un quadro d'insieme.

In via generale, il PNRR appare caratterizzato dalla tendenza all'accentramento delle funzioni, infatti più di 1/3 delle risorse disponibili sono riferite a progetti e programmi localizzabili a livello regionale e locale, in particolare se si considerano le misure 5 e 6, rispettivamente, nel caso della missione "Inclusione e Coesione" e "Salute".

Tale impostazione è stata seguita anche nell'avvio della fase di attuazione, sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti di competenza regionale.

Sul territorio operano le Regioni e gli Enti locali ma la situazione del Piemonte gode di una particolare specialità visto che dei 1181 comuni la maggior parte è di piccole dimensioni, quindi con problematiche quotidiane specifiche di cui farsi carico.

Dall'osservatorio privilegiato di cui la Corte dispone si possono formulare delle riflessioni che mettono in evidenza alcune criticità dell'attuale sistema per cercare di porvi rimedio, quindi in un'ottica assolutamente costruttiva.

La brevità del tempo assegnatomi consente solo di enunciarle:

- i bandi per le diverse missioni vengono gestiti direttamente dai Ministeri titolari e gli enti territoriali si occupano dell'attuazione attraverso il sistema a regia, ma la gestione verticale non facilita una visione integrata dei diversi settori, visto che individua gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ottiene l'approvazione di più progetti non si è in grado di stabilire se l'ente medesimo possa, con la propria organizzazione e con le proprie risorse umane, gestire questo surplus di attività, anche sotto il profilo amministrativo e contabile.
- Vanno affrontati i problemi di alcune condizionalità, ad esempio quella per i giovani e le donne attraverso specifiche soluzioni, anche riservando parte dei posti di accesso nei diversi bandi.
- Sotto il profilo dell'attuazione e dei bilanci degli enti, gli enti locali devono poter contare su anticipazioni effettive al fine di poter remunerare i soggetti esecutori degli

appalti e delle forniture ed avere in tempi rapidi le provviste finanziarie nel momento in cui si approvano gli stati di avanzamento. L'ente attuatore non è in grado di sovvenzionare con proprie risorse i lavori e potrebbe trovarsi costretto a richiedere anticipazioni di tesoreria particolarmente onerose per il proprio bilancio, al fine di evitare che i fornitori possano subire ritardi nei pagamenti, con conseguenze rimarchevoli sull'indice di tempestività dei pagamenti.

- Il sistema territoriale deve farsi carico di integrare le capacità tecnico – progettuali degli enti del territorio, capacità non surrogabile pena la perdita dei fondi o la riprogrammazione degli interventi, vista anche la concentrazione temporale dei bandi di selezione dei progetti, di assegnazione delle risorse ed i tempi ristretti per l'esecuzione dei lavori e per la relativa rendicontazione. Sarà quindi necessario procedere al potenziamento della capacità tecnica – amministrativa delle realtà territoriali per supportare gli enti locali che partecipano ai bandi e quelli che con l'aggiudicazione devono avviare la fase dell'attuazione (recentemente è stato costituito presso la Ragioneria generale dello Stato un Tavolo tecnico di coordinamento dedicato alle azioni di assistenza tecnica), ma è importante che anche sul territorio gli enti locali possano disporre su unità di personale dedicate a tali gravosi compiti sia sotto il profilo tecnico che amministrativo.
- Con riguardo alla missione 6 del PNRR, tutti i progetti connessi con l'assistenza territoriale avranno un'attuazione nelle Regioni. L'esigenza di potenziare le strutture territoriali risponde alla logica di assicurare ai cittadini presidi più vicini ai loro bisogni, per migliorare non solo la tempestività della cura, ma anche la prevenzione funzione così importante, anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione nazionale. Ma al riguardo è necessario tener conto che tutte le scelte che si fanno non si esauriranno nel 2026 con il completamento del PNRR.

E' evidente che ciò comporterà un aumento della spesa corrente, visto che dopo aver investito risorse per creare gli ospedali di comunità e le case di comunità ed assegnato medici ed infermieri a tali servizi, non si potrà tornare indietro, né ridurre le loro presenze, pena l'impossibilità di erogare le relative prestazioni e vanificare l'investimento effettuato. Pertanto l'attuazione degli obiettivi programmati comporterà una riflessione di carattere strutturale sulle risorse umane che dovranno gestire i correlati profili. Sarà quindi necessario potenziare l'assunzione stabile di medici, infermieri e personale paramedico per mantenere, in modo stabile, la gestione di tali servizi. Al riguardo ci sono alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, in cui già esistono ampie carenze nelle qualifiche sanitarie, anche a causa del numero rilevante di personale andato di recente in pensione con la difficoltà di reperire sul mercato le connesse professionalità. È necessario che tale aspetto sia soggetto a scelte di indirizzo strategico che dovranno riguardare sia il sistema centrale che quello regionale.

Attualmente tutti gli enti territoriali utilizzano la contabilità armonizzata ai sensi del dlgs n. 118 del 2011, contabilità che consente una visione più approfondita della situazione dei bilanci e dei loro equilibri e facilita anche la comparazione delle contabilità tra i diversi enti. Essa consente di avere un quadro veritiero dei livelli di indebitamento raggiunto e di eventuali squilibri. Va osservato che, nonostante le difficoltà iniziali, gli enti si sono adeguati a tale modalità e la utilizzano.

La riforma della contabilità con il passaggio alla contabilità *accrual* (contabilità economica-

patrimoniale) unica per il settore pubblico, è espressamente prevista nel PNRR (riforma 1.15 del Piano) ed a cui fa cenno l'art. 9, comma 14, dl 6 novembre n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n, 233. Tale norma ha previsto che le attività connesse alla realizzazione della riforma 1.15 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, denominata «Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale», inserita nella missione 1,componente 1, dello stesso Piano, sono svolte dalla Struttura di *governance* istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con determina del Ragioniere generale dello Stato n.35518 del 5 marzo 2020 . Inoltre, con successiva determinazione del Ragioniere generale dello Stato n. 191617, del 16 settembre 2021, si è proceduto alla selezione ed alla nomina dei componenti dello *Standard Setter Board*. Nel regolamento allegato alla determina del 5 marzo 2020 si prevede che l'obiettivo della struttura è quello di definire un sistema contabile basato sul principio *acrual* unico per le Pubbliche amministrazioni e per tale scopo si definisce un quadro concettuale di riferimento secondo le caratteristiche qualitative delle informazioni contabili, definite in ambito *Eurostat EPSAS Working group* .

Tale riforma trae spunto da una direttiva europea n 2011/85/UE, con cui la Commissione ha individuato il progetto di introdurre principi contabili standardizzati per il settore pubblico degli Stati Membri (*European Public Sector Accounting Standard-EPSAS*). La Commissione Europea ha conferito mandato a *Eurostat* per verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell' Unione Europea, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task force IPSAS/EPSAS"[2].

La Corte dei conti tedesca ha però sollevato risolute obiezioni al riguardo, evidenziando la strutturale differenza tra gli obiettivi tradizionali di informazione della contabilità del settore pubblico, rispetto a quelli perseguiti nel settore privato (in particolare ha individuato : carente legittimazione della società di consulenza nominata da *Eurostat* per individuare i criteri contabili uniformi per lo sviluppo degli EPSAS; costi di attuazione in relazione ai necessari sistemi informatici e alla formazione delle risorse umane; differenze significative fra la contabilità pubblica e la contabilità aziendale).

La materia è complessa ma una prima osservazione di carattere generale è doverosa, va infatti evidenziato che la contabilità non è neutra, ma il suo oggetto e la tecnica sono funzionali all'organizzazione.

Nel caso degli enti territoriali ci si riferisce ad una contabilità pubblica e quindi deve essere assicurato un costante controllo democratico.

La contabilità di mandato, come già accennato, ha lo scopo di dare la dimostrazione ai cittadini della corrispondenza tra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute.

La funzione democratica è declinata nello Stato di diritto italiano in due momenti:

- il controllo politico delle Assemblee rappresentative, esercitato con la legge e le autorizzazioni amministrative di bilancio;
- il controllo tecnico della Corte dei conti (art 81 Cost e 119, comma 2 lett e).

La contabilità finanziaria fu scelta perché funzionale a due obiettivi:

1. la massa finanziaria non è soggetta a stime vale il principio nominalistico 1 vale 1;
2. il sistema prescelto deve garantire l'efficacia del controllo politico sui costi ed il principio di copertura, in linea con l'art 81 della Costituzione.

E' evidente che per il principio di trasparenza bisogna evitare eccessivi tecnicismi che allontanano i cittadini dalla comprensione effettiva delle situazioni. Inoltre, la contabilità economica patrimoniale consente troppe opzioni interpretative e stime che gli Standard professionali non sono in grado di evitare.

Di fronte a questa esigenza di chiarezza e trasparenza , funzionale alla realizzazione della democrazia rappresentativa, è necessario che "le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per i cittadini di media diligenza, devono essere integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità". Da cui l'esigenza, evidenziata dalla Corte Costituzionale[3], di conciliare le due anime del bilancio, una economica – finanziaria, caratterizzata da tecnicismi ed una politica – giuridica, connotata dai profili democratici, finalizzata a consentire di effettuare il controllo sui fondi pubblici.

In questo contesto la contabilità di mandato ha lo scopo di dare dimostrazione, nel rapporto fiduciario che si crea fra amministratori e cittadini, della corrispondenza fra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute. A differenza della contabilità di un'azienda del settore privato, proiettata generalmente verso il futuro, infatti "la contabilità del settore pubblico – oltre a un profilo preventivo – si rivolge anche al passato e ha principalmente lo scopo del controllo ex post, poiché i Governi devono essere in grado di rendere conto dell'impiego dei fondi pubblici. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione". Gli standard di contabilità pubblica dovrebbero perseguire obiettivi di informazione non tanto degli investitori del mercato finanziario, quanto piuttosto degli elettori, chiamati, con l'esercizio del diritto al voto, a svolgere in modo consapevole il controllo democratico sull'utilizzo delle risorse pubbliche[4]. E' evidente che guardare al mercato più che all'elettore nel definire standard di contabilità pubblica può determinare una grave distorsione del principio democratico: sarebbe proprio la concezione del bilancio come " bene pubblico" ad uscirne alterata [5].

A questi profili di non adeguatezza del modello contabile *acrual*, in relazione alle finalità a cui tale contabilità pubblica è indirizzata, si aggiungono altre considerazioni critiche:

- la maggior parte degli enti locali italiani è di piccole dimensioni ed avrebbe ampie difficoltà economiche ed organizzative nel modificare la contabilità con cui gestisce annualmente il proprio bilancio;
- tale riforma dovrebbe entrare a regime in un periodo cruciale, con tempi contingentati, in cui gli enti devono completare gli interventi, effettuare i pagamenti e rendicontarli, entro il 2026. E' evidente che modificare in corsa il regime di contabilità da utilizzare non appare una scelta in linea con l'obiettivo di tempestività e di adeguatezza;
- una soluzione più aderente alle diverse esigenze potrebbe rivelarsi l'affiancamento della contabilità *acrual* a quella finanziaria già presente, valutando, nel rapporto costi/

benefici, di riservare l'applicazione di tale modello contabile solo agli enti di determinate dimensioni;

- la guerra con i suoi angoscianti scenari ha già posto con forza grossi problemi agli aumenti dei prezzi per l'aumento del costo dell'energia e a causa della difficoltà di reperire alcuni materiali, con un incremento complessivo del costo di beni indispensabili. In questo scenario le amministrazioni hanno già registrato difficoltà ad aggiudicare gli appalti ai prezzi indicati nei progetti, ancorati al 2020. Non potendo cambiare l'apporto delle quote comunitarie, nè ridurre gli obiettivi, ciò comporterà per lo Stato italiano un incremento dei costi di cui il decisore politico dovrà farsi carico;
- le banche dati hanno una funzione fondamentale. Ci si riferisce, in particolare, alla costituenda banca dati REGIS presso il Mef. È indispensabile concentrare in un'unica banca dati tutte le informazioni da ricevere ma anche da inviare, relativamente ad un ambito territoriale e agli enti attuatori, non solo per definire un quadro trasparente delle azioni avviate, verificabile dai cittadini, dagli *stakeholders* ed altresì per evitare una defaticante trasmissione di dati su banche dati che non colloquiano fra di loro.

Con riguardo ai rischi in materia di rispetto della legalità vorrei indicare, a titolo esemplificativo due pericoli, uno legato ai soggetti esecutori ed un altro legato ad uno specifico settore.

- Con riguardo ai soggetti il dl n. 77/2021 ha operato una scelta strategica, necessitata dalle oggettive difficoltà attuative, visto che una tale mole di progetti deve essere realizzata in un ambito temporale limitato (2026), ha ritenuto le organizzazioni pubbliche non sempre dotate delle competenze e delle professionalità necessarie ad espletarle, l'art. 10 dl n. 77/2021 ha, infatti, attribuito un ampio potere di decentrare tali attività (fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, con la messa a disposizione di esperti altamente qualificati) alle società partecipate le quali, qualora siano sprovviste di risorse interne, possono ricorrere a persone fisiche o giuridiche disponibili sul mercato (art. 10 comma 6) con l'esigenza di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione previsti per gli enti pubblici. La difficoltà è connessa, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, ad effettuare i richiamati controlli.
- Altro profilo è quello legato ad alcuni settori come quello dell'energia e delle fonti rinnovabili, settore ad alta tecnicità che si presta a gestioni di monopolio offerte agli enti territoriali da soggetti intermediari, con formule apparentemente vantaggiose, ma gli enti di piccole dimensioni, hanno difficoltà a definire in modo adeguato i relativi atti di gestione, rivelatisi non sempre conformi alle regole del settore e spesso con condizioni di sfavore per gli enti pubblici medesimi ed inoltre hanno difficoltà ad approntare controlli adeguati sui soggetti che gestiscono i relativi servizi .

Poiché la Corte dei conti riserva un'attenzione particolare alla buona spesa, cioè ad una spesa indirizzata alle specifiche finalità programmate, ma che sia anche immune da infiltrazioni, proprio in Piemonte, ha messo in atto un'attività sperimentale con il Prefetto di Torino e le Forze dell'ordine, per individuare indicatori più approfonditi da fornire agli enti locali interessati dai progetti del PNRR, al fine di ridurre il margine di rischio. E' evidente che un'azione preventiva dei controlli può sicuramente attenuare la portata dei fenomeni d' illegalità, anche sotto il profilo della deterrenza, evitando che si formino zone franche e

opache, sia con riguardo a tipologie di attività, che relativamente a soggetti che cercano di ottenere vantaggi dall'avvento di una mole così rilevante di risorse pubbliche.

In conclusione, in un momento così importante per il futuro del Paese, pur nell'ambito delle diverse competenze, è indispensabile alimentare il dibattito fra le Istituzioni con la finalità di offrire ai soggetti attuatori, quell'ausilio conoscitivo utile perché il decisore politico definisca al meglio le scelte strategiche più adeguate, riducendo al minimo i rischi di insuccesso e di dispersione di risorse.

A questo obiettivo il controllo ed i suoi organi possono fornire un contributo importante.

1. Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n.18 e richiami a precedenti pronunce, in particolare sentt n 49/2018 e n 228/2017. ↑
2. La Commissione Europea per la definizione di tali standard, che dovrebbero aumentare la trasparenza e la comparabilità dei bilanci pubblici, ha incaricato *Ernst & Young e PricewaterhouseCoopers* di fornire consulenza al *Working Group* sugli EPSAS e produrre documenti tematici. ↑
3. Corte costituzionale sentenza del 20 luglio 2016 n 184. ↑
4. Si veda A. Carosi in "*Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte Costituzionale e magistrature superiori*" negli Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla Magistratura contabile, Milano, 2019, pag 156. ↑
5. Si veda L. Antonini **"***Riscoprire in chiave" umanistica "il ruolo della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano* **"**in Rivista della Corte dei Conti n 3/2020, pagg. 85 e seguenti. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Vicepresidente della Camera dei Deputati

Ettore Rosato

Consentitemi di ringraziare dell'ospitalità la Regione Piemonte e il suo Presidente Cirio, che non solo ci ospita, ma ci ha fatto un'ottima relazione e ci ha dato molti spunti di riflessione.

Tanti auguri al Presidente del Consiglio regionale per la sua prossima guarigione e un grazie al Vicepresidente che ne ha svolto, in maniera molto preziosa, il compito di sostituzione, che noi Vicepresidenti conosciamo molto bene.

Abbiamo circa venti minuti, lo dico per la tranquillità della platea, che useremo con tempi misti tra asburgici ed europei, per dire semplicemente tre cose a testa, ringraziando i relatori precedenti per l'importante contributo svolto.

Colgo anche l'occasione per ringraziare tutti i colleghi Presidenti dei Consigli regionali oggi presenti. Scuso la Ministra Gelmini, oggi non presente per un impegno di governo a Reggio Emilia, che naturalmente manda il suo saluto e il suo augurio per questo appuntamento.

Nel rispetto delle cose che dicevo, dico veramente solo tre cose.

Primo, siamo in un contesto completamente diverso da quello con cui è stato pensato il PNRR. Completamente diverso. Naturalmente, la lotta al COVID era una lotta che univa tutte le istituzioni, tutto il mondo e l'umanità contro una minaccia comune; la guerra in corso, invece, ha necessariamente un'altra logica e ha, tra le altre cose, un impatto economico che, forse, rispetto a quello della pandemia può essere ancora meno definibile nella sua lunghezza e più pericoloso nei suoi effetti.

È evidente che non occorrerà riscrivere il PNRR, perché il PNRR va applicato, va attuato e va portato avanti rapidamente. Ricordo sempre che dovremmo spendere, solo in Italia e solo nelle risorse del PNRR, almeno 100 milioni di euro al giorno: stamattina dovremmo averne già spesi circa 40, ma non credo sia successo. La sfida è grande, ma dobbiamo pensare che il modello del PNRR servirà ancora all'Europa e al nostro Paese, quindi affinarlo è un'attività molto importante.

La seconda osservazione è che il PNRR è frutto di un lavoro molto complesso che mette insieme le Autonomie locali e le Regioni, con un ruolo importante. Concordo con il Presidente Cirio quando dice che il ruolo delle Regioni andrebbe ridisegnato attribuendo maggiori funzioni, perché i bandi nazionali non rispondono nella maniera efficace con cui

possono rispondere i bandi regionali. Prima parlavo con il Presidente Melilli di bandi nazionali: a volte ci vorrebbe un confronto con chi svolge attività economiche concrete per scrivere in modo più comprensibile, piuttosto che ritrovarsi con qualche formulazione troppo burocratica.

Il ruolo delle Regioni potrebbe essere un ruolo veramente dirimente nella qualità della spesa, però ricordo che il Parlamento e le Assemblee elettive hanno già svolto un grande lavoro. Mi soffermo, in particolare, sul lavoro del Parlamento, perché sul lavoro dei Consigli regionali abbiamo un interprete più diretto che può dirlo meglio di me. Il Presidente Melilli lo sa, perché è stato protagonista del lavoro della Commissione bilancio, dove molte cose sono state fatte, sia nella prima fase, quella delle audizioni e degli indirizzi ai fini dell'elaborazione della prima proposta del Piano, sia nella seconda fase, quella della – passatemi il termine – riscrittura del PNRR.

Come giustamente ricordato, con l'arrivo del Governo Draghi il PNRR è stato quasi completamente riscritto, anche perché frutto di una maggioranza politica molto più ampia e molto più rappresentativa del Paese (questo mi sembra un dato banale); quindi è stato completamente riscritto e ha ottenuto, anche per questo, un consenso molto più marcato in sede delle istituzioni europee.

Penso che questo lavoro parlamentare debba affinarsi soprattutto nei ruoli di controllo, perché il ruolo che in questo ambito deve svolgere il Parlamento, diversamente da quello svolto da altre Amministrazioni che hanno compiti di controllo, deve guardare l'efficacia della spesa. Abbiamo bisogno dei numeri, quelli della contabilità che ci venivano ricordati prima, e su questo c'è stato un lavoro molto preciso della Commissione bilancio del Presidente Melilli per ottenere alcuni risultati; adesso combatteremo affinché quello che abbiamo ottenuto – l'accesso alle banche dati – ci sia riconosciuto e si consenta al Parlamento di conoscere l'andamento della spesa e le cose che dobbiamo avere.

Terza considerazione. Penso che bisogna sempre ricordarsi che il PNRR non significa solo spendere soldi, ma fare riforme, soprattutto fare riforme. Questo lo dico perché mi trovo molto d'accordo con la considerazione sulla spesa corrente che veniva fatta prima: non basta mettere i treni, bisogna avere le risorse per il trasporto pubblico locale. Bisogna far sì che le cose abbiano una loro efficacia nel tempo, ma bisogna soprattutto mettere in grado il Paese di avere strumenti più all'avanguardia nel rapporto con il privato per renderlo più competitivo e le riforme rendono più competitivo il Paese.

Abbiamo tanto da fare e io penso che su questo, nei prossimi mesi, avremo ancora un lavoro gigantesco; siamo consapevoli, perché facciamo questo mestiere, del fatto che i prossimi mesi saranno più complicati per fare le riforme: più ci si avvicina alle scadenze elettorali più è difficile parlare di riforme. Generalmente, diciamo che i riformisti non raccolgono voti, sono i populisti che li raccolgono con il loro dire; le riforme scontentano sempre e chi fa l'amministratore lo sa. È bello vedere una strada asfaltata, ma quando asfalti disturbi: questo è l'onere. Invece noi abbiamo bisogno di mettere in campo molte riforme in questo periodo. Questa è una sfida che riguarda sia le Assemblee nazionali sia le Assemblee regionali, con quel ruolo di programmazione che ci ricordava il Presidente Cirio, che è un ruolo da rimarcare, definendo bene i confini tra gestione e amministrazione: su questo il Parlamento ha un compito molto importante da portare fino in fondo.

Chiudo con una chiosa: a noi piacerebbe avere meno decreti-legge, perché li subiamo. Io ho

una grande esperienza nel subire i decreti; finalmente, in Parlamento, siamo arrivati al monocameralismo casuale, alternato casuale, con voto di fiducia su tutto ed è evidente che questo non può funzionare. Mi faccio forte delle parole usate dal Presidente Mattarella che sono molto più rigorose di quelle che potrei usare io: è evidente che questo non è un meccanismo che può funzionare, anche perché l'attività legislativa di iniziativa parlamentare è assolutamente scomparsa dall'orizzonte dell'attività parlamentare. Quindi bisogna anche tornare a sapere che, se si vogliono fare riforme che non siano solo un collage di norme messe in un decreto, bisogna avere la capacità di prendere le questioni, organizzarle in testi unici, avere la determinazione di fare anche questo: è una responsabilità di tutte le forze politiche.

Chiudo dicendo che, in questa fase, c'è stata una collaborazione, al di là di maggioranza e opposizione, di tutte le forze politiche; ognuno ha fatto la sua parte ed è giusto che l'opposizione faccia la sua (ci mancherebbe altro!). Tuttavia, io che in Parlamento ci sono da parecchi anni vedo che in questa legislatura, dalla fase della pandemia, c'è stata un'attenzione istituzionale di tutte le forze politiche a cercare di affrontare le questioni, ognuno con il suo punto di vista come è normale che sia, ma il rispetto dell'obiettivo è sempre stato nell'agenda di tutti.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Presidente del Comitato per la legislazione Camera dei Deputati

Alessio Butti

Ringrazio voi e ringrazio in particolare il Presidente Rosato, al quale esprimo tutta la mia solidarietà quando dice di sentirsi vittima della decretazione d'urgenza: diciamo che è una situazione abbastanza diffusa all'interno del Parlamento.

Visto che i tempi imposti dal Presidente Rosato sono, come si suol dire in gergo tecnico, una tagliola, rivoluziono un po' il mio intervento e partirei da una constatazione. Ho ascoltato tutti gli interventi, dalla introduzione del Presidente fino al Presidente Rosato. e devo dire che almeno su alcuni punti siamo d'accordo: sulla necessità di una programmazione legislativa più coerente e anche più funzionale per evitare intrecci di decreti legge (purtroppo è un fenomeno che, anche come Comitato per la legislazione, stiamo affrontando e valutando); sull'evitare l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza e sul lavorare per una *ratio* unitaria dei provvedimenti.

Ho apprezzato molto gli interventi di chi mi ha preceduto, perché hanno colto la questione anche nei particolari e l'importanza del tema della qualità legislativa. Se siamo tutti d'accordo, cerchiamo di dare seguito a questo accordo.

Come detto, sono il Presidente del Comitato per la legislazione, che è un Comitato che esiste da poco più di vent'anni ed esiste solo alla Camera; questa potrebbe essere la prima riforma, ad esempio, portarlo anche al Senato o, meglio ancora, ottenere un Comitato per la legislazione che abbracci entrambi i rami del Parlamento. Ovviamente, il Comitato per la legislazione non ha affrontato nel merito quello che prevede il PNRR e cioè le missioni con le 63 riforme che sono state ricordate anche dal Presidente Rosato e che, ovviamente, dovremo affrontare da adesso al 2026; però, la missione – questa sì – del Comitato per la legislazione è lavorare sulla qualità della legislazione.

Credo – non è solo il mio parere, ma è un parere di tutto il Comitato che io rappresento – che questo sia fondamentale per raggiungere l'obiettivo, la realizzazione del PNRR, altrimenti il fallimento è prossimo. In particolare, il Comitato ha, in un parere espresso il 10 marzo 2021, peraltro su un provvedimento molto importante perché era la legge-delega sulla riforma del processo penale, inserito nelle premesse un auspicio, che vi leggo per essere più veloci: *"Nell'ambito dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi delega*

caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega".

Qui emerge il grido d'allarme di un Parlamento che è, sostanzialmente, ignorato, in qualche caso accantonato, molto spesso bypassato. Noi riteniamo – lo ha detto molto bene chi mi ha preceduto – che la centralità del Parlamento, laddove si debba parlare di indirizzo e di controllo, sia fondamentale. Proseguo.

Quanto ho detto si è rivelato un auspicio, che poi è stato fatto proprio nella relazione all'Assemblea della Commissione bilancio del 30 marzo 2021 (è un dato importante, magari sarà lo stesso Presidente della Commissione bilancio a rilevarlo) sulla proposta complessiva di PNRR.

Successivamente, ci fu il decreto legge n. 152, che, per utilizzare un eufemismo, era di portata molto ampia, talmente ampia che a tutti ne sfuggì la *ratio* unitaria. Si trattava del provvedimento di attuazione del PNRR e prevedeva anche questioni relative alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. Su questo punto abbiamo avanzato una forte raccomandazione al Governo relativamente ad una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo, che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare. Com'è stato ricordato, è vero che l'agenda la imposta e la impone la Commissione europea – quindi noi dobbiamo ovviamente pedalare e farlo anche abbastanza velocemente! – ma questa è una situazione veramente delicata, perché, come sanno i colleghi, ci sono decreti che confluiscono in altri decreti che sono ancora in attesa di conversione in legge; questo genera una straordinaria confusione, rendendo impossibile l'atteggiamento di controllo e di indirizzo da parte del Governo.

Peraltro, questa raccomandazione che abbiamo avanzato al Governo è stata ripresa nella prima relazione dell'esecutivo sull'attuazione del PNRR, e da ultimo – lo ricordava il prof. Salerno nella sua relazione – anche nella risoluzione della Commissione bilancio sulla relazione dello scorso 15 marzo (quindi di qualche giorno fa).

Vado alla conclusione.

Anche il Governo è consapevole delle patologie di cui abbiamo parlato, tant'è che il Ministro Brunetta ha più volte ricordato e annunciato un nuovo decreto legge per le semplificazioni necessarie per rispettare le prossime scadenze. Ciò significa che c'è una consapevolezza molto importante anche da parte del Governo.

Vi è però il rischio di affrontare il PNRR in una logica emergenziale (come se non ne avessimo già molte!) e questo non va bene, perché non fa bene alla programmazione legislativa, tantomeno alla qualità della legislazione.

Avrei altre considerazioni da aggiungere, ma per rispetto dei tempi e di chi dovrà intervenire dopo di me mi fermo qui. Grazie ancora per l'invito.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Presidente del Consiglio regionale del Veneto, Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive delle Regioni e delle Province autonome

Roberto Ciambetti

Cercherò di rispettare i tempi europei. Intanto un saluto al Presidente Stefano Allasia, impossibilitato a presenziare e collegato da remoto. Cercheremo di recuperare con un evento o un'occasione, nei prossimi mesi, l'ospitalità gradita che ci è stata riservata in queste due giornate.

La tematica oggi in discussione è molto delicata. Ed è una tematica che non sta vedendo le Assemblee legislative, né nazionali né regionali, coinvolte come opportuno. Lo diceva prima benissimo il Presidente Alberto Cirio: Esecutivi e Assemblee legislative. Ricordiamoci sempre che, a livello regionale, siamo la più alta rappresentanza democratica, come pure, a livello nazionale, i colleghi parlamentari sono la più alta rappresentanza democratica. Noi rispondiamo ai cittadini: non dimentichiamolo mai!

A mio avviso, occorre che un ruolo, una verifica, un controllo e – mi permetto di dire – anche una programmazione vengano recuperati. Quasi tutti i Consigli regionali, tra la fine del 2020 e i primi due mesi del 2021, avevano approvato delle delibere o risoluzioni generali di indirizzo relativamente alla programmazione ed attuazione del PNRR, per dare un segnale di quello che era utile ai territori.

Poi il PNRR – lo diceva benissimo Rosato – è stato riscritto (penso che lo abbiano riscritto tre o quattro soggetti a livello italiano) e forse non sempre tutto è riuscito al meglio. Questo, però, è il treno che sta passando; ed è il treno sul quale, a mio avviso, noi dobbiamo comunque salire e, se possibile, anche migliorare.

Dall'Europa – lo sa benissimo chi la frequenta al Comitato europeo delle Regioni, come i Presidenti Cirio, Zanin e Capone – ci stanno guardando. Il Presidente Cirio ricordava prima il c.d. "bando borghi", che non è stato programmato con le Regioni e gli Enti locali, responsabili però della sua attuazione, e che sta creando malcontento e confusione diffusi nei territori coinvolti. Dobbiamo ricordare che la Commissione europea vigila e monitora l'attuazione dei progetti del PNRR, dei cui fondi il nostro Paese ha estremo bisogno.

I soldi pubblici vanno sempre spesi bene, sempre! E in un momento in cui sono tanti, e bisogna spenderli anche in poco tempo, vanno spesi meglio. Attenzione, perché, se il

sistema Italia manca questa occasione, sarà un danno che non potremo più recuperare. Dunque, ricade anche su di noi – parlo delle Assemblee legislative – la responsabilità di indirizzare e di riuscire a fare meglio.

La dottoressa Polito sa quanto io tenga ai rapporti con la Corte dei Conti. So che non è semplice, però, in molti casi, se anche la Corte dei Conti potesse essere in affiancamento e dare il suo parere prima che i bandi vengano pubblicati, potrebbe essere utile per evitare successivi problemi. Come giustamente ha detto la dottoressa Polito, l'affiancamento e il rapporto tra Prefetture e istituzioni similari è utile per evitare che soggetti non idonei siano attori e percettori di risorse.

La cabina di regia fra Esecutivi è sacrosanta; finalmente le Regioni possono dire qualcosa. Io faccio una proposta ai colleghi parlamentari: se troviamo lo spazio per avere occasioni di scambio bicamerali, coinvolgendo il Senato, con le Regioni, le Assemblee legislative regionali potrebbero dare un contributo prezioso dando il polso della situazione e facendo conoscere *best practices* da prendere ad esempio, così come esercitare il potere di controllo, indirizzo e verifica. Insieme, permettetemi, dobbiamo riacquistare il nostro ruolo e riuscire ad incidere positivamente sul PNRR. Noi siamo antenne sul territorio, abbiamo il contatto costante e continuo con amministrazioni, associazioni di categoria e popolazione, e possiamo portare informazioni aggiuntive.

Concludo dicendo che c'è tanto da lavorare e – ripeto – come Consigli regionali siamo a disposizione per poter lavorare bene insieme e, secondo me, c'è lo spazio per farlo. Ringrazio la Camera dei deputati per la sensibilità e l'attenzione che sempre presta alle nostre iniziative e ai nostri lavori. Grazie.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Emanuela Corda

Ringrazio il presidente Rosato, nonché collega alla Camera dei Deputati. Ringrazio anche per l'invito in questa sede prestigiosa: ne sono estremamente onorata.

Vorrei ringraziare Ettore Rosato per aver citato la problematica della decretazione d'urgenza, che credo sia il problema dei problemi in questo momento, considerato che c'è una compressione dell'attività parlamentare notevole, che non è iniziata con la pandemia, ma da prima. Nelle ultime settimane abbiamo votato una serie di questioni di fiducia e forse abbiamo raggiunto il record assoluto. Qualcuno dice che c'è l'emergenza e quindi c'è una necessità di fare in fretta, però la fretta a volte è una cattiva consigliera, anzi una cattivissima consigliera, anche perché togliere potere all'attività legislativa, al Parlamento comporta anche una mancata connessione con le realtà territoriali, con chi dovrebbe poi interagire con il Parlamento stesso.

Lo dico perché presiedo una Commissione che è la sede naturale dei rapporti tra il livello nazionale e quello territoriale, quello delle autonomie. Ci sono stati dei tentativi, in passato, di incrementare l'attività della nostra Commissione, inserendo all'interno della stessa i rappresentanti delle autonomie territoriali. Ricordo quanto previsto al riguardo dalla riforma del 2001, cui però poi non è stata data attuazione. Soltanto nel 2017, grazie alla modifica della legge istitutiva della Commissione bicamerale per le questioni regionali, si è riusciti a dare una forma maggiore a questo tipo di attività, dando un'impronta più forte e consentendo ai rappresentanti della Conferenza delle Assemblee legislative, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di poter essere auditi in sede di Commissione e di poter avviare con la Commissione un dialogo strutturato.

Da parte nostra, nonostante l'emergenza pandemica e tutte le emergenze di questo "disgraziato" momento storico, abbiamo comunque fatto un lavoro importante sul fronte del confronto. In questi mesi, abbiamo audito tanti soggetti: i Presidenti delle Regioni e, recentemente, le Commissioni paritetiche delle Regioni a Statuto speciale. Abbiamo parlato anche di PNRR; ~~e~~ qualcuno ha parlato tempo fa della "montagna di soldi" che stava arrivando; però giustamente, come dicevano alcuni colleghi, bisogna fare una programmazione accurata e poi darvi attuazione.

Quella è la parte più difficile e prima l'ha detto anche il Presidente Cirio, perché i Comuni

sono in estrema difficoltà, in quanto banalmente non hanno le risorse per dare attuazione a questi progetti. Quindi, i soldi ci sono, però poi c'è questo scollamento tra i vari livelli istituzionali e, di conseguenza, gli Enti locali sono un pochino lasciati soli in tutto questo processo mastodontico. Gestire questa mole di denari – che poi tanti sono debiti, alla fine – comporta anche delle responsabilità. Quindi, se si dovesse venir meno disgraziatamente a queste responsabilità, quei soldi tornerebbero al mittente. Questo è un rischio fortissimo che non ci possiamo assolutamente permettere, con i tempi che stiamo vivendo. Pertanto, ritengo che sia fondamentale questo lavoro per poter dare più forza alle Assemblee legislative, a chi ha una carica elettiva e rappresenta i cittadini in quanto eletto. Così come ritengo fondamentale dare più peso alle Regioni, perché molte competenze sono in capo alle Regioni; difatti, c'è anche questo problema, com'è stato sottolineato prima.

Noi, che abbiamo la responsabilità di avere questi incarichi istituzionali ai livelli più alti in Parlamento, dobbiamo fare un lavoro che unisca tutti questi livelli, ma dobbiamo anche farci sentire con l'esecutivo, perché l'impronta di questo mastodontico Piano di Ripresa e Resilienza è prettamente nazionale ed è diversa dalle politiche di coesione dell'Unione Europea che, invece, hanno un'impronta più regionale. Per cui, in qualche modo, non dico che dobbiamo superare questa modalità, però sicuramente dobbiamo cercare di renderla meno complessa, per coinvolgere tutti gli attori che effettivamente hanno competenze dal punto di vista delle attività dei piani che dovranno essere portati a termine.

Consentitemi di dire una cosa, ma non mi voglio dilungare troppo perché ovviamente siamo già andati abbastanza lunghi in questa giornata, in quanto gli interventi erano tutti interessantissimi. Quello che possiamo fare noi – parlo per la mia competenza nella Commissione per le questioni regionali – è cercare almeno di creare più sinergia tra i vari livelli istituzionali. Già lo stiamo facendo con il nostro Regolamento interno, gli stiamo dando piena attuazione, però l'impegno sicuramente è di migliorare ancora, di fare un lavoro ancora più ampio. Credo che con la collaborazione di tutti, anche con altre Commissioni bicamerali che hanno competenza nelle specifiche materie, questo lavoro si possa fare al meglio. È chiaro che, politicamente, occorre iniziare a fare delle scelte.

Dobbiamo capire se abbiamo voglia di ripristinare il giusto equilibrio tra i poteri dello Stato. Questo per me è fondamentale, perché questo squilibrio tra l'esecutivo e il legislativo va superato, altrimenti tutto quello che stiamo dicendo oggi non avrebbe senso neanche nel futuro immediato. Va invertita questa rotta, dobbiamo dare più peso al Parlamento, alle sedi legislative, alle Assemblee elettive e allora davvero potremo dire di poter portare a casa dei risultati, anche sul fronte del PNRR, senza rischiare che questi fondi, com'è accaduto in passato con altri fondi europei, tornino al mittente. È un rischio che, come qualcuno ha sottolineato, potrebbe essere drammaticamente dietro l'angolo.

Una grande opportunità, quindi, ma attenzione a come la gestiamo, perché, purtroppo, non siamo ancora organizzati al meglio per farlo.

Grazie a tutti.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Intervento del Presidente della Commissione Bilancio Camera dei Deputati

Fabio Melilli

Grazie per l'invito, grazie ai Presidenti dei Consigli regionali e al Piemonte che ci ospita. Sono state fatte molte considerazioni, quindi io mi limito a scegliere, nel tempo concesso, qualche spunto che spero possa essere utile alla riflessione comune. Non parlo, perché è stato già detto con dovizia di particolari, della crisi che viviamo nel rapporto tra Governo e Parlamento, essendo ormai un dato acquisito, da cui speriamo di uscire presto.

Il Parlamento ha fatto un buon lavoro, non dovrei dirlo io, ma lo dico perché forse mai, come nell'occasione della costruzione degli indirizzi sul PNRR e nella lettura delle linee guida che il Governo ci consegnò mentre noi stavamo già ragionando sulle linee di indirizzo, c'è stato un coinvolgimento di tutte le Commissioni parlamentari. Ognuno ha fatto il suo ruolo, lavorando, approfondendo e dando spunti. A noi è toccato il compito un po' arduo di fare sintesi degli spunti delle Commissioni e di costruire un impianto di indirizzi che abbiamo consegnato al Governo, che è stato anche fonte di ispirazione da parte del Governo rispetto alla stesura definitiva del PNRR.

Il Presidente Ciambetti ci ha ricordato, molto opportunamente, qual è la scommessa che stiamo vivendo. Ha detto che l'Europa ci guarda, ma è indubbio che il cambio di passo che l'Unione europea ha costruito dopo la pandemia sconterà una lettura molto severa del comportamento italiano, maggiore fruitore delle risorse del PNRR. Probabilmente, da noi dipenderà anche la trasformazione, da speranza a realtà, che l'Europa possa costruire un PNRR permanente (la dico così, anche se il tema sarebbe molto più complesso), cioè una scelta diversa sul versante degli investimenti europei rispetto alle missioni fondamentali che l'Unione si dà di volta in volta.

Noi, quindi, abbiamo anche questa doppia responsabilità.

Credo manchi ancora qualcosa, e provo a dirla in questo modo: se è una missione così rilevante per il Paese, vi chiedo se la consapevolezza di questa missione, nei luoghi deputati ad attuarla, è penetrata fino in fondo, se siamo tutti consapevoli di quello che dobbiamo fare da qui a qualche anno. Credo che questo ancora non sia, soprattutto nel sistema delle Autonomie locali e nei sistemi territoriali; io avrei preferito immaginare che si potesse lavorare alla costruzione di una comunità del *Recovery*. Le cose, in questo Paese, hanno avuto successo quando c'è stata una condivisione collettiva degli obiettivi; invece, ho

l'impressione che ci stiamo muovendo lungo i percorsi più facili, quelli dell'autoreferenzialità, a partire dai Ministeri. Non me ne vogliano i Ministri, ma lo ha detto con eleganza il Vicepresidente Rosato. A leggere i bandi, c'è da fare qualche commento (che faremo prima o poi), che danno anche il senso della lontananza del sistema ministeriale dalla complessità dei sistemi territoriali italiani.

Il Presidente Ciambetti ha citato il bando dei borghi, ma leggetevi anche quello dello sport e poi ne riparliamo, dove per ottenere finanziamenti occorre avere un parente in un'associazione di categoria. Adesso vedremo come andrà a finire: sarà molto divertente vedere la caduta a terra di quel terzo bando. Non riesco a capire, se le federazioni sportive dovranno indicare il luogo migliore per realizzare un impianto, come si farà a rispettare il 40% del sud, ma sarà divertente osservarlo.

Questo non lo dico per polemizzare, perché la missione è complicata e il rispetto degli obiettivi che ci diamo non è ancora comprensibile fino in fondo, almeno nelle forme e nei modi con cui il PNRR viene attuato. Penso alla parte delle politiche di coesione territoriale: qualcuno vuole scommettere che le misure che stiamo costruendo saranno efficaci per diminuire il gap tra periferia e centro delle città? Tra il nord e il sud del Paese? Tra aree interne e aree forti del Paese? Siamo ancora lontani dall'avere speranza che l'incidenza delle misure, che noi porremo in essere, sia davvero risolutiva, almeno rispetto a qualche grande tema che ostacola la crescita di questo Paese. Penso ai temi più rilevanti: alle donne, ai giovani e ai condizionamenti che abbiamo inserito anche nelle linee di indirizzo rispetto al raggiungimento di grandi obiettivi. Il cammino sarà lungo.

Qui mi permetto di esprimere una posizione che so essere minoritaria: la fretta è cattiva consigliera e l'idea per cui dobbiamo fare tutto velocemente non collima con la saggezza delle scelte. È chiaro e ovvio che dobbiamo rispettare i tempi (che vedo un po' più preoccupanti sul versante delle riforme e delle cose che dobbiamo fare perché questo Paese cambi davvero), ma ho l'impressione che la fretta non ci porti nella giusta direzione. Pertanto, rifletterei un po' di più. So di essere in controtendenza, quindi lo dico sommessamente, però rifletterei un po' di più prima di compiere le scelte e ragionerei molto di più su un lavoro di condivisione tra livelli di Governo che, secondo me, in molti aspetti, può superare la logica dei bandi. Perché la classe dirigente di questo Paese non può avere l'autorevolezza di scegliere le misure, luogo per luogo? Perché è in quei luoghi si superano i gap del Paese.

Io credo che ci siamo consegnati troppo alla neutralità della gara e spesso la neutralità della gara non è lo strumento migliore per centrare l'obiettivo, che è localizzato. Chi ha esperienza politica e chi è classe dirigente di questo Paese sa quali sono, nelle diversità delle opinioni che sono sacrosante, i luoghi dove dobbiamo colmare le differenze. Farei una riflessione in questo senso e la farei consegnando alle Regioni maggiore spazio perché credo sia giusto. Almeno, a noi hanno insegnato che la vicinanza al problema rende la sussidiarietà lo strumento più utile per raggiungere davvero l'obiettivo. Lo dico non per *captatio benevolentiae;* io vengo per esperienza personale da un mondo delle autonomie, che ha vissuto conflitti eterni con le Regioni, ma lo dico perché credo che sia più pericoloso concentrare le scelte in una consegna dell'obiettivo alla qualità tecnica che io ti propongo e non all'obiettivo che devo raggiungere. Qui si pone un problema enorme della qualità tecnica che debbono utilizzare gli Enti locali e che spesso non hanno; si pone il problema infinito – non abbiamo il tempo di approfondirlo – delle grandezze, delle dimensioni degli enti del sistema delle autonomie italiano – parlo al Piemonte, quindi parlo a una Regione che

ne sa più di me – e delle grandi differenze territoriali che ci sono in questo Paese. Credo che ci sarà da riflettere un po'. Io non mi scandalizzerei, lo dico sapendo di violare un altro tabù, che si rifletta sul PNRR e si ragioni su come – non oggi, tra un anno – il PNRR probabilmente dovrà ottenere delle correzioni in corso d'opera per avere maggiore successo negli obiettivi che si è dato all'inizio.

Per arrivare anche ad una proposta concreta, noi abbiamo un po' costretto il Governo, con alcune norme molto mirate inserite in sede di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 sulla *governance* del PNRR, a consegnare al Parlamento ogni sei mesi una relazione che ci dà il senso dello stato di avanzamento delle misure che si stanno costruendo. È stata consegnata la prima relazione, abbiamo costruito una risoluzione unitaria e questo è un dato molto rilevante e unanime. In Parlamento ci sono state alcune divergenze che abbiamo – credo – colmate tutte.

La seconda relazione ce la consegneranno insieme al DEF tra qualche giorno: proviamo a vedere se con i Presidenti e con i Consigli regionali si possa costruire magari una sessione periodica di confronto, un mese prima della consegna della relazione, in modo che il Parlamento possa avere la voce delle autonomie territoriali. Poi lo possono fare settore per settore le Commissioni competenti per materia, può farlo anche la Commissione Bilancio: questo lo decideremo insieme. Non sarebbe male se il giudizio che noi diamo delle relazioni che ci consegna il Governo contenesse anche le riflessioni delle assemblee legislative regionali.

Su questo siamo naturalmente molto disponibili e sono sicuro che la Camera dei Deputati è disponibile a farlo. Ci ragioneremo ancora e penso che ci sarà un tempo dove dovremo riflettere anche sul fatto che dovremo operare qualche cambiamento anche in altri ambiti; secondo me – chiudo per rispettare i tempi – dovremmo anche ragionare ad esempio su come armonizzare meglio gli altri Fondi europei rispetto al PNRR.

È una riflessione che qualcuno considera ancora troppo prematura, ma penso che la programmazione europea che le Regioni stanno costruendo in questi mesi non potrà essere distonica rispetto agli obiettivi che il PNRR si dà. C'è dunque molto lavoro da fare e proveremo a farlo nel modo migliore possibile.

Grazie.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione

Emanuele Boscolo[1]

Sommario:

1. Premessa: la stagione della scarsità e la tenuta del "nuovo" diritto delle acque – 2. Lo scenario strutturale del presente: la crisi idrica quale condizione permanente – 3. Dalla gestione della crisi alla regolazione della scarsità

1. La stagione della scarsità e la tenuta del "nuovo" diritto delle acque

Si torna a parlare di acqua. Sembrano tuttavia lontanissimi i tempi in cui la discussione attorno al tema delle acque era polarizzata sulla (fuorviante e sovra-ideologizzata) dicotomia acqua pubblica *vs*. acqua privatizzata (*rectius* – al netto di ogni carica polemica – servizio idrico integrato a gestione *in house* o assegnato tramite gara). A dominare il dibattito pubblico è oggi il tema della siccità: L'estate scorsa le immagini del Po in secca hanno impressionato e la contabilità dei danni è ancora in atto.

La crisi grave idrica dei mesi scorsi, con effetti devastanti per l'ambiente e per l'agricoltura[2], ha riportato in cima all'agenda collettiva la necessità di un convinto rilancio della Strategia per l'adattamento al cambiamento climatico[3] e ha riproposto con forza il tema – ineludibile – dell'adeguatezza della disciplina applicabile alle risorse idriche. Si è reso evidente il dato della scarsità delle acque (soprattutto nel distretto idrografico del Po) e dell'insufficienza delle disponibilità istantanee a soddisfare la domanda proveniente dalle diverse categorie di utilizzatori. Come era facile prevedere, si sono resi immediatamente percepibili anche i corollari della siccità, rappresentati dagli incendi boschivi e dalla risalita del cuneo salino (che nel delta del Po ha raggiunto i quaranta chilometri, con l'effetto di distruggere gli ecosistemi fluviali, di impedire le coltivazioni e di contaminare la falda). Si è poi registrato l'accentuarsi di fenomeni di vulnerabilità idrogeologica (frane, allagamenti, etc.), a riprova di come siccità e alluvioni costituiscono manifestazioni estreme del medesimo fenomeno idrologico e climatologico.

La crisi idrica ha reso bruscamente comprensibile il significato ultimo della concorrenza tra i diversi usi: per assicurare sostegno all'agricoltura (a cui si imputa la quota preponderante dei consumi[4]), si sono imposti ai produttori idroelettrici rilasci dagli invasi montani e riduzioni dei prelievi (proprio quando servirebbe maggior energia da fonti rinnovabili, per

ragioni ambientali ma anche macroeconomiche) e sono state assentite deroghe al rispetto dei parametri ambientali nei corpi idrici (ossia deroghe al deflusso ecologico: *infra*). Anche il settore idropotabile ha mostrato tutta la propria fragilità. In alcuni territori non sono bastate ordinanze sindacali di razionamento e si è reso necessario provvedere ai bisogni idropotabili mediante autobotti, a riprova di come neppure le strutture di emungimento e gli schemi distributivi del servizio idrico integrato (che disperdono sino al 40 % della risorsa) sono attrezzati per affrontare una drastica riduzione delle disponibilità e di come su questo versante, al di là delle razionalizzazioni organizzative per ambiti omogenei (ancora incompiute)[5] e dell'affermazione del modello della società *in house*, siano necessari soprattutto consistenti investimenti infrastrutturali.

Il diritto delle acque delineato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a compimento di una parabola avviatasi con la l. 5 gennaio 1994, n. 36 e proseguita con la Direttiva 2000/60/CE (*Framework Water Directive*)[6], muove dalla "riontologizzazione" giuridica del bene-acqua: le acque sono assunte sostantivamente quale matrice ambientale produttiva di servizi ecosistemici essenziali e non (o non soltanto) in termini strumentali quale mezzo 'di produzione', utili (e pubbliche) in quanto suscettibili di sfruttamento. Anche l'invalsa cultura ingegneristico-idraulica che aveva promosso arginature e artificializzazioni lascia spazio all'innovativo paradigma della *river restoration*: dalla difesa *dalle* acque alla difesa *delle* acque. Sono le premesse concettuali della revisione dell'intera dorsale dell'impianto normativo sulle acque, a partire dal regime della demanialità "custodiale" (non appropriativa) di una risorsa da tutelare[7], qualificabile alla stregua di un bene comune (soluzione di inquadramento quest'ultima attenta ai caratteri funzionali della cosa), passando per il primato da riconoscere alla pianificazione di scala distrettuale (*optimal size*) sulla disciplina concessoria (un tempo perno del sistema), sino a far emergere come le concessioni da strumenti rigidi si stiano trasformando in provvedimenti adattivi (in ragione dell'instabilità delle disponibilità che costringono a parlare di assegnazioni in condizioni di "incertezza certa").

Rinviando ad altri scritti per una ricostruzione più organica e analitica[8], in questa occasione è opportuno concentrarsi sulle modalità con cui è stata affrontata la stagione di severa scarsità che ha connotato i mesi scorsi. Un frangente emergenziale che ha reso manifesti i limiti di un modello ancora caratterizzato da una inscalfibile rigidità della domanda e la difficoltà nell'assunzione di decisioni selettive pienamente rispettose delle gerarchie valoriali su cui si è costruito il 'nuovo' diritto delle acque. La stagione della scarsità impone infatti di verificare la tenuta degli strumenti propri dell'ordinamento settoriale di fronte alla tensione "verticale" tra istanze ambientali e pretese di utilizzo e ai conflitti "orizzontali" tra classi diverse di utilizzatori (l'industria idroelettrica e i consorzi irrigui) e anche tra utilizzatori del medesimo comparto (i risicoltori piemontesi e quelli della Lomellina, per fare un esempio che ha accesso serrate discussioni nei mesi scorsi). Una straordinaria occasione dunque per valutare l'adeguatezza del blocco di norme tecniche, di pratiche e di dispositivi organizzativi elaborati negli ultimi anni dalle autorità distrettuali per la gestione dei periodi siccitosi. Occorre quindi verificare in che misura questi strumenti abbiano concorso ad evitare conflitti allocativi e indagare per quali ragioni si debba ancora registrare un sistematico ricorso al modello di intervento della protezione civile (disciplinato dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), il richiamo al quale rappresenta, in qualche modo, l'indicatore di una incapacità di gestione ordinaria di un fenomeno che – si ripete – non può più essere considerato eccezionale.

2. Lo scenario strutturale del presente: la crisi idrica quale condizione permanente

Nell'analisi della gestione del severo episodio di scarsità idrica verificatosi nei mesi scorsi nel quadrante padano, conseguente agli scarsi apporti nivali del precedente inverno e alla concomitanza di un abnorme aumento delle temperature e di una riduzione delle precipitazioni[9], risaltano una serie di profili.

Il primo. L'art. 167, I comma, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente) esprime un preciso criterio di allocazione selettiva, stabilendo che, ove si renda necessario disporre la regolazione delle concessioni (ossia quando la risorsa idrica sia insufficiente a soddisfare la domanda), l'uso agricolo abbia la priorità su quello produttivo. Si tratta tuttavia di una regola di secondo livello, operante in via sussidiaria rispetto al più generale principio assiologico d'apice orientato alla funzionalizzazione delle acque a garantire in primo luogo il supporto agli ecosistemi acquatici e il soddisfacimento degli insopprimibili bisogni idropotabili (principio che oggi trae ancora maggior forza dalla formulazione riformulata dell'art. 41 Cost., secondo cui l'iniziativa economica è subordinata alla piena sostenibilità degli effetti sull'ambiente). Detto altrimenti, le risorse idriche sono essenziali per l'ambiente e per le esigenze umane (come indica l'art. 144 del Codice dell'Ambiente: il vero 'perno' dell'intero impianto normativo) e, solo in condizione di eccedenza rispetto al soddisfacimento di queste funzioni non comprimibili (riflesso di una gerarchia costituzionale sintetizzata nelle formule del diritto all'acqua quale diritto umano fondamentale[10] e del dovere di tutela dell'ambiente espresso dal riscritto art. 9 Cost.[11]), possono essere sfruttate per finalità economiche (agricole, energetiche, produttive, etc.); tra queste, nell'accesso alla risorsa è assicurata prevalenza – come detto – all'uso agricolo.

A quest'ultimo proposito, è tuttavia rimasto alquanto sottotraccia come nelle ordinanze adottate, ad esempio, dal Presidente della Giunta regionale lombarda[12] e, prima ancora, negli atti a carattere generale assunti dalle autorità distrettuali (Autorità di Bacino Distrettuale del Po[13] e Autorità di Bacino Distrettale delle Alpi Orientali[14], *in primis*), a fronte della necessità di garantire la disponibilità idropotabile ma anche di sostenere quanto più possibile la produzione agricola, si è reso necessario adottare decisioni che hanno esplicitamente contemplato – questo è il *punctum dolens* – la derogabilità dei parametri minimi di portata essenziali per le funzioni ecologiche nei corpi idrici.

In un regime di forti pressioni generate dagli utilizzi, il principio di primarietà delle esigenze connesse alla tutela ambientale trova un presidio essenziale nel vincolo di mantenimento in ciascun corpo idrico, a valle delle derivazioni, del deflusso ecologico (*ecological flow*), ossia nel rispetto del parametro, preordinato a limitare prelievi non sostenibili, indicativo del mantenimento in alveo della quantità d'acqua necessaria al perseguimento dello stato ecologico almeno 'buono' nel corpo idrico (o meglio nel sub-bacino) sotteso. L'introduzione di tale valore-soglia da parte dalle autorità distrettuali in attuazione delle linee guida dettate da un decreto ministeriale 30/1994[15] è il risultato della piena maturazione della consapevolezza delle interdipendenze tra profili quantitativi e qualitativi (dimensione considerate in passato separatamente e oggetto di blocchi normativi formatisi in tempi diversi). Il deflusso ecologico ha la funzione di definire il regime idrologico coerente con il raggiungimento degli obiettivi ambientali che i Piani di Gestione distrettuali (approvati negli anni scorsi) hanno preventivamente assegnato a ciascun elemento del reticolo idrico e viene calcolato mediante sofisticate matrici di calcolo che (al di là di lievi differenze nelle

formulazioni tecniche proposte) combinano fattori ambientali e idraulici[16].

La curvatura ambientale del diritto delle acque elaborato negli ultimi vent'anni costituisce il dato connotativo di sistema, eppure, tra le pieghe di articolati provvedimenti emergenziali (e di disciplina delle emergenze[17]), è stata preconizzata la sacrificabilità del deflusso ecologico nei corpi idrici, accettando quindi di porre (seppur temporaneamente) in sofferenza ecosistemi acquatici e umidi lasciati privi delle condizioni di sostegno alla biocenosi. È innegabile che introduzione di deroghe, per quanto temporanee, al deflusso ecologico presupponga l'accettazione di impatti sulle comunità biologiche che colonizzano i corpi idrici e la perdita di capitale naturale. Specie ove si assumesse un approccio di *deep ecology*, si potrebbe sostenere che i valori ambientali siano stati relegati in una condizione difettiva di mera ottatività. Va tuttavia subito detto che non si è trattato di decisioni illegittime, sulle quali è opportuno tornare con approccio non emotivo per ricordare come già la direttiva 2000/60/CE (la *Framework Water Directive*, ossia la direttiva quadro da cui discendono le coordinate di fondo del sistema: FWD) indica al Considerando 32 che "*a precise condizioni, vi possono essere motivi per dispensare dall'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento o di conseguire un buono stato, se il mancato raggiungimento dei risultati è dovuto a circostanze impreviste o eccezionali, in particolare inondazioni o siccità o a motivi di interesse pubblico di primaria importanza*" e, all'art. 4, § 6, prevede la possibilità di deroghe temporanee all'applicazione delle azioni tese al raggiungimento di un buono stato in particolari corpi idrici al ricorrere di condizioni eccezionali quali la siccità prolungata. La deroga (per definizione transitoria) è tuttavia subordinata alla preventiva adozione di ogni possibile misura (pianificatoria e operativa) volta alla razionalizzazione degli utilizzi e all'immediato ripristino del primato delle istanze ambientali alla cessazione del frangente emergenziale[18]. La disposizione europea è ripresa in termini pressochè letterali dall'art. 77, X comma, del Codice dell'Ambiente. E' dunque interessante osservare come tali principi siano stati declinati nel caso concreto e quali soluzioni sono state praticate in una condizione di protratta severa scarsità.

Le misure contingenti per resistere alla siccità si sono risolte, essenzialmente, in ordini di rilascio forzoso dagli invasi (in compressione dell'uso energetico) e in deroghe ai limiti ecologici di prelievo dai corpi idrici. Se il primo ordine di misure è indicativo dello scorrimento verso un modello concessorio flessibile e ha trovato giustificazione nell'art. 167 cit., rispetto ai prelievi in deroga si pongono due domande: per sopperire a quali esigenze realmente eccezionali e imprevedibili siano tollerabili deroghe compressive degli equilibri ambientali e, ancora, a quali condizioni misure "estreme" di questa matrice siano ammissibili e da quali cautele debbano essere accompagnate.

Le autorità distrettuali hanno ritenuto ammissibile le deroghe sull'assunto che la siccità costituisse un evento eccezionale e, soprattutto, ragionevolmente non prevedibile (per usare il lessico della FWD), con l'obiettivo di evitare la perdita pressoché completa della produttività agricola nel quadrante padano. Uno scenario che indubbiamente andava scongiurato ma che manteneva una connotazione di matrice economica, perciò non assimilabile alle situazioni di carenza suscettibili di privare gli insediamenti della fornitura idropotabile. Va rimarcato che le misure eccezionalmente finalizzate a consentire prelievi flusso-alteranti tese a dare sostegno ad una agricoltura esangue sono state disposte in deroga rispetto allo schema rigidamente gerarchico che colloca in posizione eminente (e quindi – almeno tendenzialmente – non scalfibile) il mantenimento dei flussi essenziali per la

vita acquatica. Da questa prima considerazione circa il giudizio di eccezionalità traspare come la frizione tra la ragion pratica e il canone allocativo codicistico, improntato ad un rigido schema gerarchico, trovi nei frangenti eccezionali un (opportuno) temperamento mediante il ricorso alla tecnica del bilanciamento, secondo la quale nessun interesse si erge in posizione "tiranna" e si assume l'obiettivo della salvaguardia almeno di un nucleo essenziale dell'interesse sacrificato, non identificato nel caso in esame con il deflusso ecologico ma piuttosto con la temporaneità della perturbazione dovuta alla marcata riduzione di flusso. E' allora utile passare a domandarsi a quali condizioni – sempre sulla scia della FWD e dell'art. 77 del Codice dell'ambiente – siano subordinabili i prelievi in deroga. All'eccezionalità – come indicato dalla FWD – si aggiunge un giudizio di meritevolezza ed è proprio questa la linea su cui pare riattestarsi il canone allocativo gerarchico. Limitandoci all'esempio del bacino distrettuale padano, va rimarcato come l'Autorità distrettuale abbia da tempo subordinato con una apposita "direttiva"[19] (peraltro non vincolante) la concessione della deroga alla impegnativa condizione che siano state preventivamente assunte tutte le misure di razionalizzazione volte a ridurre i prelievi; proprio su quest'ultimo versante la Regione Piemonte è intervenuta in termini paradigmatici una prima volta nel 2021[20] e quindi, in piena crisi, ancora nel luglio 2022[21] per elencare le misure di razionalizzazione atte a consentire l'esenzione del prelievo irriguo dall'obbligo di rispetto del deflusso ecologico. E' interessante notare – a conferma di come lo schema gerarchico sia stato comunque per quanto possibile tenuto in considerazione – che eventuali deroghe tese a garantire l'uso idropotabile non sono invece sottoposte ad alcuna condizione. In altri termini, l'eccezionalità della situazione idrologica è intesa non solo come deviazione dallo scenario idrologico atteso ma anche come inarginabilità del fattore di crisi, tale da rendere insufficienti tutte le misure preventivamente adottate per ridurre i fattori di idrodipendenza (e la previsione di un tale presupposto opera anche alla stregua di una condizionalità in grado di assumere una forte valenza incentivale[22]). La "direttiva" pone poi l'accento sulla ripristinabilità delle funzioni ambientali (sulla scorta di una valutazione predittiva degli impatti e delle risposte ecosistemiche) e la valutabilità *ex post* (ossia la verificabilità degli effetti anche in vista del recepimento delle soluzioni di adeguamento nei piani e negli atti di regolazione).

Il secondo. L'approccio gestionale delle condizioni di siccità "codificato" negli atti delle autorità distrettuali, oltre un certo segno, è stato ritenuto comunque insufficiente e alla presa d'atto della perdurante severità della carenza idrica e al profilarsi di un quadro emergenziale suscettibile di mettere a rischio anche la fornitura idropotabile in maniera estesa – su richiesta delle regioni interessate (Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto) – è conseguita la declaratoria di stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri il 4 luglio 2022[23]. Tale declaratoria ha legittimato l'emanazione di ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga "*a ogni disposizione vigente*" (e quindi anche alla gerarchia degli usi ed ai limiti alle deroghe al deflusso ecologico). Il Capo del Dipartimento della protezione civile ha quindi effettivamente emanato una propria ordinanza del 19 luglio 2022, con la quale ha nominato commissari per l'emergenza i presidenti delle Regioni sopra citate, attribuendo loro ingenti risorse per l'attivazione di programmi straordinari (attuabili anche grazie alla deroga ad un nutrito novero di norme, partitamente elencate) finalizzati a garantire nell'immediato l'approvvigionamento tramite autobotti e tramite forme alternative di emungimento da falda o da corpi idrici (per il consumo idropotabile ma – va nuovamente sottolineato – anche per il segmento zootecnico del settore agricolo)[24].

La sistematica tendenza al ricorso al modello della protezione civile nelle crisi idriche ha assunto da ultimo carattere programmaticamente strutturale per effetto dell'art. 15 del d.l. 9 agosto 2022, n. 115 ("decreto aiuti *bis*", conv. in l. 21 settembre 2022, n. 142), con cui è stata operata la tipizzazione dalla figura dello stato di emergenza idrica nazionale[25]. L'alternativa della protezione civile conferma – se ancora ve ne fosse bisogno – come al ricorrere della necessità di interventi urgenti si riproponga come una costante la ricerca di deroghe in primo luogo procedurali (conferenze dei servizi semplificate, gestioni commissariali[26], etc.), tese ad evitare le rigidità dei percorsi approvativi dei progetti e realizzativi delle opere[27], con il risultato che l'apparato della protezione civile (nazionale e regionale) mantiene la funzione di strumento privilegiato di gestione (iper)semplificata anche di interventi realizzativo-infrastrutturali[28]. Sul piano dei contenuti, la misura urgente assunta nello scorso luglio, essenzialmente orientata alla formulazione da parte delle regioni di un primo lotto di interventi indifferibili (ma anche di investimenti per il medio periodo[29]), è indicativa di come l'intero sistema degli schemi idrici debba essere urgentemente riadeguato alla condizione di scarsità, con ricerca di nuove fonti di approvvigionamento, connessione tra gli acquedotti, etc. Le ragioni del ritardo infrastrutturale sono molteplici ma certamente il sistema soffre di una pluridecennale carenza di investimenti[30]: è quindi significativo che, a margine dell'intervento urgente e derogatorio, siano state "dirottate" verso il settore idrico risorse del PNRR[31], anch'esse beneficianti di una corsia procedurale accelerata di spesa e di realizzazione[32], e il Piano nazionale degli interventi nel settore idrico 2020-2029, ancora tralatiziamente suddiviso nelle due sezioni "acquedotti" e "invasi" (i primi con competenze delle AGATO e i secondi con competenze del Ministero delle Infrastrutture) è stato sostituito dal Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, che unisce in un unico strumento programmatorio e di pianificazione le precedenti sezioni e assume tra le proprie finalità l'incremento della resilienza dei sistemi dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e la riduzione le dispersioni di risorse idriche; al Piano nazionale si aggiunge il programma europeo *React-Ue* (con risorse dedicate prioritariamente al Mezzogiorno).

Il terzo. Se sino ad ora abbiamo trattato dei conflitti tra funzioni e utilizzi della risorsa idrica, non si può non fare un cenno anche alla situazione conflittuale che si è manifestata all'interno del mondo agricolo, con forti tensioni tra compagini rurali di territori diversi. Entro il settore agricolo (comunque in innegabile ritardo nel passaggio a colture meno idroesigenti e a sistemi di irrigazione "di precisione"), si sono registrate tensioni ogniqualvolta si è reso necessario allocare risorse idriche non più sufficienti a soddisfare la domanda irrigua (estremamente concentrata nel tempo) in direzione di areali in cui le colture presentavano maggiori probabilità residue di giungere a maturazione. Decisioni razionali ma comunque 'tragiche' (per parafrasare Trimarchi – Bobbit[33]), che hanno segnato la perdita di raccolti in interi distretti. Decisioni che avevano ad oggetto la distribuzione tra gli utilizzatori dell'acqua derivata da una presa (dalla quale la possibilità di attingimento si riduce a causa della siccità e delle conseguenti misure limitative). Conflitti di questa natura insorgono entro il sistema consortile, in quanto le decisioni selettive (di "secondo livello", a valle della regolazione "primaria" della concessione) sono assunte dagli organi tecnico-rappresentativi dei consorzi[34], al centro di contestazioni e parsi non sempre attrezzati rispetto allo scenario inusitato della gestione di un razionamento dagli effetti esiziali (e ad accentuare la conflittualità hanno concorso anche il ritardo nell'adozione di piani di gestione degli scenari di razionamento che dovrebbero "oggettivare" e "predeterminare" le scelte allocative e l'atteggiamento in qualche caso protezionistico assunto dalle Regioni in caso di

consorzi nterregionali). Indubbiamente si tratta di decisioni non “neutrali”, non banalizzabili alla stregua di mere operazioni materiali sui dispositivi idraulici del reticolo consortile che si diparte dai grandi canali. Decisioni che necessitano della previsione di più rigorose garanzie procedurali e, prima ancora, dell’approvazione di protocolli tesi da rendere prevedibili (e pienamente giustiziabili) scelte fortemente selettive.

In termini più generali, i ricorrenti conflitti tra i gestori degli invasi montani (le grandi società idroelettriche) e i consorzi irrigui di pianura (si può ricordare il caso emblematico del Lago di Idro, che ha opposto a lungo la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Lombardia, ovvero la tormentata vicenda della sperimentazione dei livelli di regolazione del Lago Maggiore) e le tensioni innescate dalle scelte consortili con impatti diretti sul settore risicolo costituiscono – a ben vedere – una inedita forma di manifestazione sito-specifica del conflitto climatico (una categoria sino ad ora impiegata per descrivere vicende comunque legate al surriscaldamento globale, di tutt’altra scala e soprattutto lontane da noi[35]), con cui dovremo confrontarci sempre più spesso e i cui costi, in termini di richieste di indennizzi e di sostegni per sostituzioni di colture, ricollocazione di manufatti, etc. rischiano di assumere dimensioni insostenibili. Un conflitto a cui si associa una domanda di giustizia ambientale e di azionabilità delle pretese all’accesso alla risorsa (una competenza nuova per i Tribunali delle Acque) da cui dipendono interi segmenti economici.

3. Dalla gestione della crisi alla regolazione della scarsità

La siccità costituisce una condizione naturale ma in questi mesi è risultata evidente anche una gestione deficitaria della risorsa. In una sola stagione si è scoperta la necessità di un “governo” delle acque (ben più di una disciplina normativa ed anche di una *governance*) in grado di esercitare un’azione di matrice regolatoria dell’allocazione di una risorsa essenziale, la cui scarsità costituisce un indicatore inequivocabile della più generale (e ben nota) crisi climatica, in cui si rinviene la causa delle riduzioni delle precipitazioni invernali e primaverili (rispetto alla climatologia di uno specifico territorio) e delle temperature roventi (secondo un trend reso manifesto dalle statistiche, che danno evidenza della brusca accelerazione del fenomeno nell’ultimo decennio). Il sistema eco-idraulico alpino (con ghiacciai perenni a lento rilascio e accumuli nei grandi laghi prealpini e nelle falde degli acquiferi sotterranei) in un solo anno sembra avere perso i propri caratteri di elevata efficienza idraulica, a cui la mano sapiente dell’uomo ha aggiunto nei secoli una ramificata trama di canalizzazioni.

Abbiamo parlato sin qui di crisi idrica (è il sintagma invalso nel discorso pubblico, in parallelo alle concomitanti crisi energetica ed epidemica). La risposta di ultima istanza è stata – come detto – la decretazione dello stato di emergenza e l’attivazione degli strumenti propri del sistema della protezione civile. Una risposta per definizione esterna al diritto delle acque, invocata – è bene evidenziarlo – anche per favorire l’accesso a immediati sostegni finanziari per il mondo agricolo[36] (mentre risposte allocative definitive appaiono obiettivamente difficili attuare in tempi rapidi anche a mezzo di deroghe alle norme procedurali ordinarie).

Cercando di allargare la prospettiva, occorre partire dalla consapevolezza che non ci si è trovati di fronte ad un evento straordinario: i segnali della scarsità estiva erano percepibili con largo anticipo e – dato che pare ancora sfuggire a molti – il fenomeno si inscrive entro una tendenza più generale alla progressiva e marcata riduzione delle risorse (il

cambiamento climatico – lo si ripete – è già in atto ed è inarrestabile: possiamo solo adottare tempestive ed adeguate misure di adattamento[37]). Non siamo di fronte ad un'emergenza idrica. Siamo di fronte ad una condizione strutturale, con cause climatiche ed effetti idrologici (gli unici di cui ci occupiamo in questa occasione). Il problema si dovrebbe quindi definire, con maggior pregnanza lessicale, scarsità idrica. E la scarsità idrica dovrebbe essere affrontata con misure sistemiche e – aggiungiamo – con strumenti intrinseci al diritto delle acque.

Come andare dunque oltre la visione emergenziale, per alcuni versi consolatoria (le calamità naturali presentano occorrenze relativamente basse e, comunque, passano…), e in che direzione ripensare (e completare) il diritto delle acque per adattarlo alla stagione della scarsità (severa e permanente)?

L'intero sistema idrico (dal segmento delle concessioni di sfruttamento sino a quello della distribuzione domestica) è apparso vulnerabile. Occorre dunque interrogarsi sull'adeguatezza dei dispositivi settoriali (normativi, amministrativi e organizzativi) nel garantire risposte flessibili nell'assegnazione di una risorsa scarsa, con marcati picchi localizzati di insufficiente disponibilità. Adattività pare costituire il concetto-chiave. Adattività come unica possibile risposta strategica all'instabile disponibilità della risorsa naturale, a cui si giustappone un modello socio-economico incline ad esprimere una domanda rigida, derivante da strutture economiche (agro-industriali) e urbane ancora largamente idrodipendenti. Risalta quindi un disallineamento temporale: un picco siccitoso estivo impone misure immediate (come quelle esprimibili nei programmi di protezione civile) mentre la riconversione del sistema economico e insediativo richiede tempi lunghi e consistenti investimenti (*demand side measures*). Ciò significa che un eccesso di domanda potrà ripresentarsi anche nei prossimi anni e su questo versante non pare all'orizzonte una convinta azione di impulso pubblico nei confronti del sistema produttivo ed agricolo.

Un disallineamento si riscontra anche nel palinsesto degli strumenti giuridici, pensati sull'assunto (rivelatosi illusorio) della stabilità. Basti ricordare che la concessione di derivazione e prelievo da un corpo idrico ha rappresentato, a partire dall'età di mezzo sino alla cristallizzazione normativa tardo ottocentesca (e all'ipostatizzazione con il r.d. 1775/1933)[38], il paradigma di stabilità nelle assegnazioni pubbliche[39], mentre oggi è sempre più spesso necessario intervenire con misure che hanno l'effetto (anche se non sempre il nome) di revoche e flessibilizzazioni dei diritti di prelievo, tanto da suggerire l'elaborazione di una specifica categoria riferibile ad assegnazioni di beni ambientali in condizione di 'incertezza certa'[40] (e, poiché l'incertezza della disponibilità connota *ab origine* tali assegnazioni, va sottolineato che i concessionari non avranno diritto ad indennizzi di sorta in caso di non imprevedibili riduzioni dei prelievi[41]).

La condizione di sicurezza idrica (finalità che non possiamo rinunciare a ricercare) pare perseguibile solo grazie ad un modello che incorpori la possibilità di continui interventi di adattamento da praticare (con ragionevole anticipo, grazie alla elevata capacità predittiva degli andamenti meteo-climatici) nelle diverse condizioni di disponibilità in risposta alle mutevoli dinamiche idrologiche (nelle quali, fortunatamente, la componente stocastica è minima). La regolarità delle stagioni idrologiche di un tempo appare ormai lontana. La stabilizzazione di un sistema complesso e strutturalmente instabile presuppone dunque l'esercizio di un'azione multilivello (dalle autorità distrettuali, alle regioni sino all'universo

consortile), pubblica ma anche sussidiariamente privata (si pensi al ruolo di autentici strumenti di co-amministrazione che stanno assumendo, dopo la prima stagione pionieristica, i contratti di fiume[42]), orientata al continuo adattamento delle assegnazioni e degli utilizzi ai flussi istantaneamente e localmente disponibili. È questa la risposta, in attesa (sul lato dell'offerta) di soluzioni infrastrutturali non semplici, non immediate e comunque non conclusivamente risolutive, per il governo di un sistema posto di fonte ad una immanente condizione di scarsità e di insufficienza della risorsa a soddisfare con continuità la domanda istantanea (e anche sul lato della domanda – ovviamente – occorrono enormi adeguamenti al nuovo scenario). Prima che, in carenza di un aggiornamento delle politiche idriche (di cui si è stati capaci da lungo tempo in Spagna, per fare un solo esempio), la scarsità idrica riduca in condizione desertica intere parti della penisola (al centro del quadrante mediterraneo ove – come noto – è in atto una brusca accelerazione dei fenomeni climatici).

Occorre tuttavia passare dalla predittività della conoscenza alla precettività delle decisioni.

Il panorama è caratterizzato dal frazionamento e dalla parcellizzazione delle competenze pianificatorie e allocative (tra vari ministeri, autorità distrettuali, regioni ed enti concessori, consorzi ed Egato) e questo certamente non facilita decisioni coordinate ed efficienti. Ma il profilo su cui è opportuno riflettere è rappresentato dalla persistente carenza di una autonoma e definita funzione regolatoria, volta strutturare una correlazione continua e diretta tra il dato conoscitivo delle disponibilità e le condizioni di esercizio e i limiti imponibili alle diverse forme di sfruttamento lungo le aste fluviali. Regolazione è un lemma (polisenso) che rimonta al lessico specialistico del diritto delle acque di derivazione ottocentesca: si parla infatti di grandi laghi regolati (Lago Maggiore, di Como, di Garda) con riferimento alla fissazione dei livelli all'incile (e questa è stata un'altra leva su cui si è agito sin che è stato possibile anche negli ultimi mesi) e del pari si parla di regolazione delle concessioni con riferimento alla definizione imperativa dei moduli derivabili o delle quantità invasabili in periodi di magra. In passato iniziative di regolazione delle concessioni venivano praticate in casi eccezionali e circoscritti. Nel frangente attuale, il lemma dovrebbe assumere una nuova accezione. Non solo la regolabilità dovrebbe divenire il carattere ordinario di ogni concessione di prelievo e sfruttamento ma la regolazione della singola concessione (di invaso, di prelievo, etc.) dovrebbe costituire il riflesso (vincolato) di valutazioni operate a scala idrologica adeguata. In altri termini, si rende necessaria la configurazione di una funzione, da esercitare in maniera continua e dinamica, articolata nei due piani del monitoraggio delle disponibilità e dell'allocazione istantanea delle risorse tra diversi utilizzatori (con tasso di selettività crescente in risposta al manifestarsi di condizioni di scarsità). Assegnazione da operare – si ripete – sulla scorta di un bilanciamento tra esigenze non completamente sacrificabili (quelle ambientali e idropotabili, come detto) e di una gerarchizzazione tra le istanze rivali di sfruttamento economico, secondo il principio ordinatore definito dal già richiamato art. 167 del Codice dell'Ambiente. L'obiettivo da prefiggersi dovrebbe essere la riconduzione della gestione dinamica del singolo rapporto concessorio alla dimensione di risvolto operativo del bilancio di bacino (strumento che descrive le disponibilità, gli apporti e i prelievi lungo la traiettoria del corpo idrico, di cui già si dispone e di cui, mediante l'acquisizione del parere dell'autorità distrettuale, si tiene conto nel solo momento dell'assegnazione concessoria trascurando che il titolo amministrativo struttura un rapporto destinato a protrarsi per anni in condizioni di contesto per definizione mutevoli).

Cercando di ritrarre qualche indicazione dalla gestione della crisi dell'estate scorsa, in cui la distanza tra le sollecitazioni delle autorità distrettuali e le decisioni degli enti concedenti non è passata inosservata, si pone un problema di allocazione di una tale funzione entro un sistema multilivello, nel quale le autorità distrettuali non hanno attratto a sé le competenze concessorie. Occorre partire dalla necessità di attribuire valore realmente orientativo alla conoscenza aggiornata e oggettivante circa le condizioni dinamiche dei bacini (da ciò l'esigenza di ulteriori investimenti sugli osservatori per il monitoraggio continuo, istituiti su base volontaria presso le autorità distrettuali, in cui trovano opportunamente rappresentanza sia i diversi livelli di governo sia i portatori di interessi[43]). In tale direzione il ruolo delle citate autorità distrettuali, sino ad oggi impegnate innanzitutto in funzioni di pianificazione e depositarie di uno straordinario patrimonio conoscitivo, dovrebbe ulteriormente rafforzarsi, con assunzione della prerogativa di definire, quale corollario diretto dell'apparato analitico-previsionale, l'orientamento dei flussi verso le diverse forme e punti di utilizzo (plurimo) lungo le aste fluviali. E qui si incontra il profilo più problematico.

Pur senza preconizzare la sottrazione di poteri alle autorità concedenti (regioni, provincie, etc.), occorrerebbe quanto meno attribuire alle autorità distrettuali il compito di definire la cornice dinamica delle risorse assegnabili lungo un'asta, a cadenze più dilatate in periodi di piena disponibilità ed a cadenze più ravvicinate (e in termini vieppiù stringenti) nei periodi di carenza severa. Un compito da esercitare mediante modelli procedurali tesi a sollecitare la più ampia partecipazione delle diverse categorie di *stakeholders*, come le autorità hanno iniziato a fare da tempo. Le autorità distrettuali dovrebbero quindi disporre del potere di trasporre gli scenari circa gli andamenti meteo-idrologici aggregabili in fase conoscitiva in precise direttive di regolazione, valevoli a livello distrettuale e declinabili quindi per sottobacini, in maniera transcalare, dal livello più esteso sino al singolo invaso o derivazione. Ad oggi, allo sforzo di elaborazione di quadri di bacino (ed alla elaborazione di una sofisticata modellizzazione, in cui convergono i retaggi di esperienze e tradizioni che rimontano alle magistrature delle acque e l'innovazione tecnologica nel trattamento di big data) non corrisponde un reale vincolo di assunzione di decisioni coerenti (e tempestive) da parte della galassia degli enti concedenti (ai quali è riservata – si ripete – la regolazione del singolo rapporto concessorio). Gli osservatori si limitano alla pubblicazione di "bollettini", estremamente ricchi di informazioni ma corredati da indicazioni prive di una qualche precettività e quindi destinate in molti casi a restare desolantemente esornative al prevalere di prudenze o interessi locali.

Nel rispetto di questa regolazione tecnica di bacino (scala ottimale per l'impostazione di eque decisioni allocative), le autorità concedenti (ed anche i consorzi) sarebbero in condizione di esercitare su basi decisamente più attendibili la regolazione dei singoli rapporti concessori – come detto – già oggi adattivi e flessibilizzabili. Se non è profilabile un accentramento della funzione concessoria (soluzione che riproporrebbe le tensioni che accompagnarono l'istituzione delle autorità di bacino[44]), appare ineludibile passare da un fascio di valutazioni puntuali decentrate ad un modello che ponga alla base di ogni decisione le dinamiche dell'intero corpo idrico, le funzioni ambientali e le interdipendenze tra le diverse pretese di utilizzo. Grazie alla enorme capacità di raccolta e trattamento di informazioni provenienti dalla rete idrografica e meteorologica, è possibile già oggi la simulazione di scenari ad ogni livello del bacino e, di conseguenza, non pare azzardato figurare i tratti di una funzione regolatoria di matrice prettamente tecnica (per un segmento addirittura essenzialmente algoritmica), con riduzione al minimo dei margini di

apprezzamento discrezionale e piena ripetibilità delle decisioni, fondate sul primato della conoscenza predittiva nonché sull'applicazione di canoni allocativi che hanno il pregio della autoapplicatività. L'oggettività delle decisioni potrebbe costituire in futuro un profilo destinato ad assumere decisiva rilevanza, al prevedibile estendersi del contenzioso di fronte alla giurisdizione speciale delle acque sulla legittimità di decisioni di razionamento, in grado di segnare esizialmente le sorti di interi comparti economici.

In termini più complessivi, l'obiettivo dovrebbe essere andare oltre i "tavoli di crisi" (che rappresentano comunque un tentativo da parte delle regioni di assumere decisioni forti con il coinvolgimento dei diversi attori) e la sequela di provvedimenti emergenziali.

La sfida non è resistere all'emergenza ma imparare a gestire adeguatamente la scarsità, limitando al massimo il ricorso a deroghe ai parametri ambientali e operando con strumenti propri del diritto delle acque.

Solo un cenno all'uso idropotabile per segnalare che nei mesi scorsi moltissimi sindaci hanno dovuto esercitare il potere di ordinanza (a cascata rispetto ai provvedimenti regionali tipizzanti, secondo un modello già sperimentato nel pieno dell'emergenza epidemica) per vietare annaffiature ed altri comportamenti domestici e pubblici dissipativi non più sostenibili (lavaggi automobili e piazzali, riempimento piscine, fontane, etc.). In qualche caso si è reso necessario limitare le forniture notturne e in casi estremi si è dovuto ricorrere alle autobotti per garantire quantitativi minimi a comunità i cui schemi acquedottistici erano privi di disponibilità. In queste ipotesi il potere di ordinanza, in esercizio delle prerogative attribuite al sindaco quale rappresentante della comunità locale (e non quale organo decentrato del Governo) dall'art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (con conseguente applicabilità della sanzione prevista dall'art. 7-*bis* del d.lgs. 267/2000), è servito a disciplinare comportamenti, mentre i costi dei mezzi straordinari di fornitura sono stati assunti dai gestori del servizio idrico integrato (con successivo recupero in tariffa) ovvero sono stati sostenuti – come già detto – con fondi straordinari della protezione civile.

Anche su questo versante occorre uscire dalla visione emergenziale. In termini strutturali, occorre rafforzare ulteriormente l'incidenza orientativa dei segnali di prezzo[45]: l'articolazione tariffaria a scaglioni progressivi (*increasing blocks*)[46] definita dal metodo tariffario approvato da ARERA[47] è tesa a disincentivare consumi eccessivi ma non tutti gli utenti percepiscono la valenza dalla progressività relativamente ridotta del salto di scaglione. Inoltre, per paradosso, in carenza di una tariffa capitaria, le famiglie numerose scorrono verso la fascia tariffaria più elevata per consumi non voluttuari né comprimibili: anziché una funzione disincentivale i questi casi la tariffa finisce per produrre un effetto ingiustamente penalizzante[48]. Occorre inoltre la messa in campo di campagne educative e di iniziative di *nudging*, sperimentate con successo in molti contesti, a cui affidare l'obiettivo della progressiva (e decisa) riduzione dei consumi non essenziali[49]. Si può anzi affermare sulla scorta di precise evidenze empiriche[50] che le politiche idriche costituiscano uno dei settori in cui, dovendo incidere sulle dinamiche comportamentali degli utenti, siano decisivi gli approcci proposti da tempo dalle *behavioral sciences*[51].

Certamente per fronteggiare la scarsità servono anche interventi infrastrutturali straordinari. Per la riduzione delle perdite di rete (un autentico scandalo italiano, con livelli di dispersione che in alcune parti del paese raggiungono il quaranta per cento di acqua

preventivamente sanificata che non viene recapitata), per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento del servizio idrico integrato, l'interconnessione e ridondanza delle reti, l'informatizzazione delle infrastrutture, etc. E' inoltre innegabile il bisogno di rafforzare, già nel breve periodo, la capacità di raccolta, per trattenere le risorse fluenti prima che ruscellino a valle. Le prime risposte (timidamente) affacciate dalla politica per fronteggiare la crisi, imperniate sulla costruzione di nuovi invasi, anche grazie al riorientamento di parte delle risorse del PNRR (entro cui alle politiche idriche era stata originariamente riservata un'attenzione obiettivamente insufficiente), hanno immediatamente innescato un serrato dibattito tecnico-scientifico, in cui alle esigenze di aumento delle disponibilità invasabili si oppongono istanze ambientali e idrologiche. Gli invasi montani, dai quali è difficile immaginare di poter prescindere, hanno indubbiamente un impatto significativo sul paesaggio e, soprattutto, sulle dinamiche corsuali in quanto, trattenendo i sedimenti, riducono il trasporto solido, con conseguente amplificarsi a valle della tendenza all'erosione spondale. Le dighe – è stato ricordato – costituiscono inoltre un fattore di pressione che concorre al mancato raggiungimento del buono stato ecologico in molti corpi idrici[52]. In alternativa, sarebbe preferibile un consistente investimento sulla capacità di ricarica controllata delle falde, sulla riduzione del ruscellamento delle acque (con interventi sul reticolo minuto, misure NBS quali ad esempio spazi collettivi allagabili senza danni in caso di eccedenze meteoriche[53], etc.) anche mediante de-impermeabilizzazioni e migliorare della qualità fisica e biochimica dei suoli al fine di rafforzare la forma di stoccaggio più naturale ed efficiente e di perseguire un drenaggio urbano sostenibile[54].

Il dibattito è solo agli inizi ma il rischio è che si spenga presto.

Almeno sino alla prossima emergenza percepita. Quando il "nuovo" diritto delle acque sarà costretto a passare nuovamente il testimone alla protezione civile.

1. Professore ordinario di diritto amministrativo nel Dipartimento di Diritto, Economia e Culture dell'Università degli Studi dell'Insubria. ↑
2. ISPRA, *Nota ISPRA sulle condizioni di siccità in corso e sullo stato della risorsa a livello nazionale*, luglio 2022, in www.isprambiente.gov. ↑
3. Decreto Direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare Prot. 86/CLE del 16 giugno 2015 con cui è stata approvata la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. ↑
4. Nel Rapporto ISPRA 323/2020 *Le risorse idriche nel contesto geologico del territorio italiano. Disponibilità, grandi dighe, rischi geologici, opportunità* si indica che "*il settore agricolo utilizza il 60% dell'intera richiesta di acqua, il settore energetico e industriale il 25% e gli usi civili il 15%. Il consumo d'acqua pro-capite vede l'Italia al primo posto in Europa ed al terzo mondo su scala globale dopo Stati Uniti e Canada*". ↑
5. ARERA (2022) *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta 2021*. ↑
6. *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, a cura di U. Pototschnig – E. Ferrari, Padova, 2000; D. Casalini, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, 2014; A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed., Torino, 2015, 262; *L'acqua e il diritto*, a cura di Giorgio Santucci – A. Simonati – F. Cortese, Trento 2011; *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, Torino, Giappichelli, 2015; *Acqua. Bene pubblico risorsa non riproducibile fattore di sviluppo*, a cura di S. Staiano, Napoli, 2017. ↑

7. Il soggetto pubblico non è il 'titolare' delle acque bensì soltanto il 'custode' più efficiente in quanto dotato delle capacità derivanti dall'attribuzione del potere preposto alla funzione di tutela e di allocazione sostenibile e solidale. ↑
8. E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012; più di recente, id., *Water Resources Management in Italy: Institutions, Laws and Approaches*, in *Water Law, Policy and Economics in* Italy, a cura di P. Turrini – A. Massarutto – M. Pertile – A. Carli, Londra, 2021, 105. ↑
9. ISPRA, *Nota ISPRA sulle condizioni di siccità in corso e sullo stato della risorsa idrica a livello nazionale*, cit. ↑
10. R. Louvin, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018; da ultimo, L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, Milano, 2022, 115. ↑
11. L. Imarisio, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022. ↑
12. Presidente Giunta Regionale della Lombardia, Ordinanza 24 giugno 2022, n. 917 *dichiarazione dello stato di emergenza regionale, di cui all'articolo 24, comma 9, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (codice della protezione civile) e all'articolo 21 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 27 (disposizioni regionali in materia di protezione civile), derivante dalla carenza di disponibilità idrica nel territorio della Regione Lombardia configurabile come rischio di protezione civile ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della l.r. 27/2021* ↑
13. Autorità di Bacino Distrettuale per il Po, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente 4/2017, *Direttiva per l'introduzione del deflusso ecologico a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di gestione del distretto idrografico*. ↑
14. Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente, 2/2017, *Direttiva per la determinazione dei deflussi ecologici a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientali fissati dal Piano di gestione del distretto idrografico delle Alpi orientali.* ↑
15. Decreto direttoriale n. 30/STA del 13 febbraio 2017, Linee guida nazionali per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale funzionali al mantenimento del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi di qualità ai sensi della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio europeo. Tale decreto era stato emanato sulla scorta delle indicazioni della *Water Blueprint Strategy*, elaborata dalla Commissione Europea nel 2012, aveva fatto emergere l'importanza che la gestione quantitativa della risorsa idrica riveste nel raggiungimento degli obiettivi della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE ed aveva introdotto il concetto di deflusso ecologico (*ecological flow* o *e-flow*), inteso come "*volume di acqua necessario affinché l'ecosistema acquatico continui a prosperare e a fornire i servizi necessari*". La necessità di formare più solide basi conoscitive per la determinazione del deflusso ecologico ha indotto la Commissione Europea a promuovere nel 2015 la pubblicazione, nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, di apposite linee guida: *CIS GUIDANCE DOCUMENT n. 31 – Ecological Flow in the implementation of the water Framework Directive*.↑
16. Il parametro del deflusso ecologico ha progressivamente sostituito il proprio antecedente costituito dal deflusso minimo vitale, rispetto al quale intercorre una

differenza fondamentale: il secondo ha unicamente la valenza minimale di mantenimento degli ecosistemi negli alvei sottesi mentre il primo, più ambiziosamente, garantisce le condizioni per un reale recupero-mantenimento di condizioni ecosistemiche coerenti con le effettive potenzialità di un ecosistema acquatico. ↑

17. Anche se va rimarcato che il termine emergenza è usato impropriamente con riferimento alla siccità: si tratta infatti di un fenomeno i cui prodromi (scarsità delle precipitazioni, degrado degli acquiferi, etc.) si manifestano con grande anticipo e possono essere adeguatamente considerati in modelli di simulazione pienamente affidabili. ↑
18. "*6. Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, in particolare alluvioni violente e siccità prolungate, o in esito a incidenti ragionevolmente imprevedibili, non costituisce una violazione delle prescrizioni della presente direttiva, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni: a) è fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da dette circostanze; b) il piano di gestione del bacino idrografico prevede espressamente le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati; c) le misure da adottare quando si verificano tali circostanze eccezionali sono contemplate nel programma di misure e non compromettono il ripristino della qualità del corpo idrico una volta superate le circostanze in questione; d) gli effetti delle circostanze eccezionali o imprevedibili sono sottoposti a un riesame annuale e, con riserva dei motivi di cui al paragrafo 4, lettera a), è fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente agli effetti di tali circostanze; e) una sintesi degli effetti delle circostanze e delle misure adottate o da adottare a norma delle lettere a) e d) sia inserita nel successivo aggiornamento del piano di gestione del bacino idrografico*". ↑
19. Autorità di Bacino Distrettuale per il Po, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente 4/2017, *Direttiva per l'introduzione del deflusso ecologico a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di gestione del distretto idrografico*, cit., art. 7, rubricato *Deroghe temporanee*. ↑
20. D. G. R. 22 dicembre 2021, n. 27-4395 *Attuazione del Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA) di cui alla DCR n. 179-18293 del 2 novembre 2021. Approvazione delle Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica*. ↑
21. D.G.R. 21 giugno 2022, n. 40-5262 *Ulteriori Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica, a fronte dell'attuale carenza di disponibilità idrica sul territorio piemontese ad integrazione della D.G.R. n. 27-4395 del 22.12.2021*. ↑
22. Va ricordato che l'Autorità di Bacino Distrettuale per il Fiume Po, nel disciplinare il ricorso al potere di deroga agli obblighi di rilascio volti a garantire il mantenimento in alveo del deflusso ecologico (esercitabile dalle amministrazioni concedenti) quale strumento straordinario di ultima istanza, differenziando a monte tra prelievi irrigui e per usi produttivi, ha previsto solo per i primi che le deroghe – quale *extrema ratio* atta a postulare danni all'ambiente – siano ammissibili solo ove sia dimostrato che siano "*comunque già state poste in atto tutte le possibili strategie risparmio idrico, contenimento delle perdite ed eliminazione degli sprechi*", a sottolineare come la salvaguardia del prelievo agricolo, a cui non vengono richiesti rilasci forzosi, sia

ammissibile solo alla condizione non sussistano ancora margini di razionalizzazione negli usi delle risorse. In altri termini, solo un sistema agricolo che abbia prodotto ogni sforzo di razionalizzazione degli usi nella prospettiva di ridurre la propria condizione di idrodipendenza è meritevole di un trattamento differenziato volto a consentire la prosecuzione dei prelievi e degli invasi anche in condizione di scarsità idrica severa. ↑

23. Nel recente passato si era già fatto ricorso ad ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni (localizzate) di scarsità idrica: si possono ricordare, tra le altre, l'ordinanza 29 marzo 2019, n. 583, adottata per favorire e regolare il subentro della Regione Siciliana nelle iniziative finalizzate a consentire il superamento della situazione di criticità in atto nel territorio della Città metropolitana di Palermo; l'ordinanza 3 giugno 2019, n. 595, adottata per favorire e regolare il subentro della Regione Marche nelle iniziative finalizzate a contrastare la crisi di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile nel territorio della Provincia di Pesaro e Urbino; l'ordinanza 7 agosto 2019, n. 602, recante ulteriori disposizioni di protezione civile finalizzate al superamento della situazione di criticità nel territorio della Regione Lazio; nonché l'ordinanza 18 dicembre 2019, n. 623, recante ulteriori disposizioni di protezione civile per favorire e regolare il subentro della Regione Umbria nelle iniziative finalizzate a contrastare la crisi di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile nel territorio della medesima regione. Con la delibera del Consiglio dei ministri 7 marzo 2019 era stata inoltre disposta la proroga dello stato di emergenza in relazione alla crisi di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile nei territori della Città metropolitana di Torino e delle Province di Alessandria, di Asti, di Biella, di Cuneo e di Vercelli. Con l'ordinanza 23 aprile 2021, n. 771, sono state emanate ulteriori disposizioni di protezione civile finalizzate al superamento della situazione di criticità determinatasi in conseguenza della crisi di approvvigionamento idrico ad uso idropotabile nei territori della Città metropolitana di Torino e delle Province di Alessandria, di Asti, di Biella, di Cuneo e di Vercelli. ↑
24. Si veda, ad esempio, l'articolato pacchetto di misure adottate dalla gestione commissariale della Regione Veneto, in *www.regione.veneto.it*, che vanno dall'approvvigionamento emergenziale di alcuni comuni sino alla riduzione temporanea nella misura del 50% delle prese dal Fiume Adige. ↑
25. All'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) è stato aggiunto il seguente periodo: «*Allo scopo di assicurare maggiore efficacia operativa e di intervento, in relazione al rischio derivante da deficit idrico la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale di cui all'articolo 24 può essere adottata anche preventivamente, qualora, sulla base delle informazioni e dei dati, anche climatologici, disponibili e delle analisi prodotte dalle Autorità di bacino distrettuali e dai centri di competenza di cui all'articolo 21, sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale.*». Del resto, va ricordato che anche per fronteggiare il deficit infrastrutturale sul versante della depurazione (che ha portato a plurime condanne da parte della Corte di Giustizia UE) è stato nominato un Commissario governativo, a riprova dello scetticismo generale rispetto alla capacità di settore con strumenti ordinari. ↑
26. Va ricordato che la soluzione rappresentata dalla nomina di commissari straordinari, ai sensi dell'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400, è già stata praticata per realizzare le opere di depurazione necessarie a limitare le conseguenze di procedure di infrazione attivate dalla UE; del pari opera un commissario per il dissesto idrogeologico ed un commissario unico per la depurazione. ↑

27. In tal senso si erano orientate anche le dichiarazioni del Ministro della Transizione ecologica (*Corriere della Sera*, 11 luglio 2022, *Sulla siccità decenni di errori. Piano in quattro mosse*, in cui si preannunciava, tra l'altro, anche l'emanazione di un decreto-legge (poi non emanato) fortemente orientato alla semplificazione procedurale con nomina di un commissario straordinario per il contrasto e la prevenzione della siccità. ↑
28. Già in sede di attuazione del PNRR al Dipartimento della Protezione Civile erano stati affidati compiti realizzativi in relazione ad un programma di interventi per fronteggiare il dissesto idraulico ed idrogeologico: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) destina 15,06 miliardi di euro alla tutela del territorio e della risorsa idrica nell'ambito della Missione 2, Componente 4, che si prefigge di garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo, attraverso una manutenzione straordinaria sugli invasi e di completamento dei grandi schemi idrici ancora incompiuti, nonché migliorandolo stato di qualità ecologica e chimica delle acque. In particolare, alla misura M2C4 –L.I. 4.1 «Ottimizzazione degli approvvigionamenti» 2 mld di euro; alla misura M2C4 –L.I. 4.2 «Riduzione perdite e digitalizzazione» 900 mln di euro + 482 mln di euro da altri fondi europei (RAECT-EU); alla misura M2C4 –L.I. 4.4 «Fognatura e depurazione» 600 mln di euro. ↑
29. Si veda, ad esempio, l'elenco di interventi previsti dalla Regione Piemonte, in www.regione.piemonte.it. Sull'ammontare complessivo di 7,6 milioni di euro, 800.000 euro sono relativi a costi già sostenuti per le autobotti, circa 6,8 milioni per interventi di somma urgenza realizzabili nel breve periodo (interconnessioni di rete, sostituzione e il potenziamento di pompe, opere di progettazione per il potenziamento di sorgenti o di sostituzione della rete idrica, ripristino di pozzi già esistenti e abbandonati, etc.). ↑
30. M. R. Mazzola, *Introduzione* al seminario *Il problema dell'acqua: siccità, emergenza, programmazione (e il PNRR)*, in www.astrid-online.it. ↑
31. Le misure inerenti al servizio idrico sono ricomprese nella seconda missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (M2) così come declinata nella quarta componente "*Tutela del territorio e della risorsa idrica*" (M2C4) e in misura residuale nella seconda componente "*Agricoltura sostenibile ed economia circolare*". Nello specifico sono previste le due riforme dedicate al settore: 1. Semplificazione normativa e rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico (M2C4 Rif. 4.1). 2. Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati (M2C4 Rif. 4.2). ↑
32. Si vedano in proposito le puntuali osservazioni espresse dalla dalle Sezioni riunite controllo della Corte dei Conti nella *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* del marzo 2022, in cui si denunciano i gravi ritardi infrastrutturali e si evidenza come anche sul versante del servizio idrico integrato si registra un autentico *water service divide* nello scorrimento verso gestioni unitarie in alcune regioni del Mezzogiorno (con conseguente ritardo anche negli investimenti sulla rete). ↑
33. G. Calabresi – P. Bobbit, *Scelte tragiche*, Milano, 1986. ↑
34. Per restare ad uno dei luoghi in cui è stato più forte il conflitto, si veda, per avere un esempio di (una scarna) regola allocativa, l'art. 60 dello Statuto del Consorzio Sesia Est, che dal Po e dal Lago Maggiore tramite il Canale Cavour, il Canale Regina Elena, di diramatori principali e una fitta rete consortile distribuisce la risorsa irrigua negli estesi quadranti novarese e pavese, ed è gestito dagli organi consortili (quale enti

privato di interesse pubblico) sulla scorta di una intesa tra la Regione Piemonte e la Regione Lombardia, secondo cui "*Nei casi di penuria d'acqua, alle dispense irrigue della rete principale vengono applicate riduzioni temporanee che debbono mirare ad essere, nei limiti del possibile, percentualmente uguali per tutte le dispense stesse. Nel caso di eccezionali deficienze dell'acqua disponibile, il Consorzio può adottare misure particolari al fine di ridurre i danni e di conciliare nel modo più opportuno le legittime esigenze delle diverse utenze; rimane fermo l'obbligo del Consorziato al pagamento dei contributi corrispondenti alle portate prenotate.*". ↑

35. M. Delsignore, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 265; S. Valaguzza, *Liti strategiche e contenzioso climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 67; R. Louvin, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2021, 935. ↑
36. Con l'art. 13 del decreto legge 9 agosto 2022, n. 115 il fondo di solidarietà nazionale per interventi indennitari di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 102 del 2004 è stato incrementato di 200 milioni di euro per il 2022, di cui fino a 40 milioni di euro riservati per le anticipazioni a vantaggio di imprese che abbiano subito danni da siccità dopo il mese di maggio 2022 in carenza di assicurazioni contro le calamità. ↑
37. Per tutti, in letteratura, J. Franzen, *E se smettessimo di fingere? Ammettiamo che non possiamo più fermare la catastrofe climatica*, Torino, 2020. ↑
38. E. Boscolo*, Le concessioni idriche e l'assegnazione di beni pubblici in condizioni di incertezza*, in *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, a cura di M. Cafagno – A. Botto – G. Fidone – G. Bottino, Milano, 2013, 488. ↑
39. Non va inoltre trascurato che ogni derivazione determina una profonda alterazione dei delicati equilibri eco-idrologici che connotano il sistema idrico e concorre a diminuirne la capacità di autodepurazione e il tasso di biodiversità. Per paradosso, all'uso eccezionale della risorsa (come si è soliti definire l'uso oggetto di concessione, che sottrae il bene agli usi generali) e al pregiudizio inferto ai funzionamenti ecologici non corrisponde neppure un significativo ritorno finanziario: la scarsa selettività dei canoni tenuti politicamente bassi impedisce infatti una piena remunerazione della risorsa e lascia spazio a impieghi decisamente sub-ottimali. Siamo decisamente lontani dalla corresponsione di canoni allineati ai reali costi ambientali di sottrazione della risorsa (secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dell'Ambiente 24 febbraio 2015, n. 39 (*Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua*) e solo nelle leggi regionali di ultima generazione in tema di grandi concessioni idroelettriche (ne sono un esempio la l.r. Lombardia 8 aprile 2020, n. 5 e la l.r. Veneto 3 luglio 2020, n. 27) si cominciano ad affacciare in termini espliciti i temi della compensazione degli impatti sugli ecosistemi fluviali e sugli assetti morfologici e fisici dei corpi idrici e dei territori rivieraschi. ↑
40. E. Boscolo*, Le concessioni idriche e l'assegnazione di beni pubblici in condizioni di incertezza*, cit., *passim*. ↑
41. Cass., ss. uu., 21 dicembre 2005, n. 28268, ove si è affermata la legittimità della riduzione, in carenza di indennizzi, dei quantitativi prelevabili da due bacini sardi in seguito alla determinazione del deflusso minimo vitale; questa posizione è stata riaffermata dalla Cassazione nel recente caso (ACEA – Lago di Bracciano): Cass., ss. uu., 12 gennaio 2021, n. 252. ↑
42. Strumenti volontari attraverso i quali comunità 'di luogo' assumono responsabilità anche gestionali entro uno schema di governo *per pacta* della risorsa fluviale (L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*

italiana, in Stato e mercato, 2000, 111), in esplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale: *ex multis*, da ultimo, A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urban.*, 2021, 900; A. Crismani, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 47. ↑

43. Si veda, ad esempio, la Deliberazione dell'Autorità di Bacino distrettuale del fiume Po n. 1 del 13 luglio 2016 recante "Istituzione *dell'Osservatorio Permanente sugli utilizzi idrici nel Distretto del fiume Po*". ↑
44. Tensioni definitivamente sopite da C. cost., 26 febbraio 1990, n. 85. Sulle posizioni regionali allora espresse dalle regioni: U. Pototschnig, *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, 22. ↑
45. A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Riv. reg. merc.*, 2014, 1; S. Vaccari, *La regolazione tariffaria del Servizio Idrico Integrato tra ideologie e vincoli normativi*, in *Munus*, 2018, 1247. ↑
46. M. Atelli, *Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato*, in *Anal. giur. econ.*, 2010, 221. ↑
47. MTI-3 (metodo per il terzo periodo tariffario 2020-2023), approvato con delibera 580/2019/R/IDR del 27 dicembre 2019. ↑
48. E. Boscolo, *La funzione tariffaria nel settore idrico tra recupero di efficienza, istanze ambientali e sociali*, in *Diritto amministrativo e società civile, III – Problemi e prospettive, Scritti in onore di Fabio Roversi Monaco*, Bologna, 2020, 447. ↑
49. Le statistiche indicano un consumo medio pro capite superiore di circa quattro volte il quantitativo minimo giornaliero su cui si definisce la base tariffaria (dal cd. Bonus idrico alla consistenza del primo scaglione tariffario): fonte ARERA (2022) *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta 2021*. ↑
50. Sulle quali G. Cavalieri, *Scienze comportamentali e impiego di risorse esauribili: le politiche idriche sul consumo domestico di acqua*, in *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di M. Cafagno – E. Boscolo – C. Leone – M. Barbera – M. Fazio – G. Cavalieri, Milano, 2022, 179. ↑
51. Per tutti, *Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Nudge e interventi basati sulle scienze cognitive*, a cura di R. Viale – L. Macchi, Bologna, 2021. ↑
52. Centro Italiano di Riqualificazione Spondale (CIFR), *Siccità: perché costruire nuovi invasi non può essere la soluzione*, luglio 2022, in *www.cirf.it*. ↑
53. F. Musco, *Nature-Based Solutions. Tecniche e strumenti per le città resilienti*, in *Equilibri*, 2018, 105. ↑
54. Si pensi anche all'interesse che hanno suscitato i primi interventi di stoccaggio negli ambiti di cava. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica in un contesto di cambiamento climatico

Marzia Ciampittiello[1] e Angela Boggero[2]

La normativa in materia di acque in Italia è ricca di leggi e decreti volti via via a definire e regolamentare un singolo aspetto specifico dell'utilizzo, del raggiungimento o mantenimento degli obiettivi di qualità, della gestione e della protezione della risorsa idrica e degli habitat circostanti. La prima legge organica in materia di acque che mirava a tutelare la risorsa idrica può essere considerata la Legge 10 maggio 1976, n. 319, conosciuta anche come Legge Merli. Lo scopo di tale legge era essenzialmente quello di gestire la disciplina degli scarichi, definire le sostanze inquinanti presenti, organizzare servizi pubblici di raccolta reflui, sviluppare un piano di risanamento delle acque, monitorarne le caratteristiche quali-quantitative e quindi prevenire il deterioramento chimico della risorsa. Tra gli anni '80 e '90 ulteriori leggi sono state emanate con lo scopo di migliorare la qualità delle acque adibite al consumo umano; tra queste un'altra legge importante da ricordare è la legge 5 gennaio 1994, n. 36, detta anche Legge Galli, che ha introdotto indicazioni specifiche per migliorare la gestione della risorsa idrica superficiale e sotterranea stabilendo una gestione unitaria ed integrata del ciclo idrico e dove per la prima volta si introducono termini quali "risparmio", "rinnovo delle risorse" e "diritto delle generazioni future".

Ma è solo con l'introduzione della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 60 del 23 ottobre 2000 (*Direttiva Quadro sulle Acque*), recepita dall'Italia con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cd. Testo Unico Ambientale, che si dà l'avvio ad un approccio innovativo in materia di acqua, sia da un punto di vista concettuale che pratico. Infatti, la Direttiva Quadro sulle Acque stabilisce che l'acqua non è un prodotto commerciale come gli altri, bensì una risorsa da tutelare ed usare secondo criteri di solidarietà e nel rispetto delle aspettative delle future generazioni a fruire di un patrimonio ambientale integro. Ed è su questo ultimo punto che si innesta la richiesta/necessità di tale Direttiva di tutelare la qualità ecologica ossia gli ecosistemi di tutte le tipologie di corpi idrici: fiumi, laghi, acque sotterranee, acque di transizione e acque marino-costiere. Ecco, quindi, che non solo la qualità chimica della risorsa deve essere valutata e preservata, ma si introduce il concetto di qualità ecologica che deve tener conto dello stato delle biocenosi presenti in un corpo idrico (fiume, lago, sorgente, falda, zona costiera), della qualità morfologica o degli habitat nei quali queste biocenosi vivono e della quantità di acqua a disposizione perché queste biocenosi possano svilupparsi. In particolare, le biocenosi sotto monitoraggio sono costituite da pesci, macroinvetrebrati (organismi visibili ad occhio nudo e presenti nei pressi del fondo

di laghi e corsi d'acqua o che vivono infossati in esso), vegetazione riparia e spondale, macrofite (vegetali macroscopicamente visibili presenti negli ambienti acquatici, palustri e di greto fluviale), *fitoplancton* (alghe fotosintetizzanti microscopiche che utilizzano la radiazione solare come fonte di energia). Scopo di tale normativa è quindi: i) impedire un ulteriore deterioramento della risorsa idrica proteggendo e migliorando lo stato degli ecosistemi acquatici, terrestri e delle zone umide interconnessi con essa; ii) agevolare l'utilizzo sostenibile della risorsa idrica basato sulla protezione a lungo termine della stessa; iii) proteggere e migliorare l'ambiente acquatico con misure specifiche di riduzione degli scarichi, delle emissioni e di perdite di sostanze fino alla graduale loro eliminazione; iv) ridurre l'inquinamento delle acque sotterranee che possono influire sulla qualità ecologica delle acque superficiali e sugli ecosistemi terrestri connessi ad esse; v) contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Da qui risulta quindi la necessità di integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile della risorsa idrica anche attraverso altre politiche e ambiti quali la politica energetica, dei trasporti, dell'agricoltura, la politica della pesca e quella in materia di turismo. Infatti, la base normativa europea che comprende, oltre alla Direttiva Acque, altre direttive quali la Direttiva sulla qualità dell'ambiente 20 novembre 2006, n. 105, la Direttiva sulla protezione delle acque sotterranee 12 dicembre 2006, n. 118, la Direttiva alluvioni 26 novembre 2007, n. 60 e la Direttiva Habitat (21 maggio 1992, n. 42) sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche nonché l'Accordo sulla conservazione dei Chirotteri Europei (*European Bat Agreement – EUROBATS*), ci indirizza verso una nuova visione integrata della gestione delle risorse naturali dove diventa fondamentale tener conto di ciascun aspetto normato non in modo a sé stante ma congiuntamente, come singoli pezzi di un unico puzzle, in quanto ogni direttiva comprende, integra, realizza e supporta anche le altre.

Appare sempre più chiaro, quindi, che la gestione della risorsa idrica non è una questione isolata che riguarda solo la quantità di acqua a disposizione per gli utilizzi umani e per le attività economiche come l'agricoltura, l'industria e l'energia idroelettrica, ma rappresenta un crocevia, un punto cruciale da cui si dipartono scelte, decisioni, azioni che hanno ripercussioni su larga scala, spaziale e temporale, su innumerevoli settori quali gli ecosistemi e i servizi che essi offrono gratuitamente (Ciampittiello, 2021), la salute umana e la sicurezza delle popolazioni, sui valori sociali e culturali di un territorio o di una nazione, sulla capacità o meno di essere resilienti (ossia la capacità di un ecosistema di resistere e riprendersi dopo uno stress o un forte cambiamento) e di sapersi adattare ai cambiamenti climatici in atto. E sono proprio questi ultimi che ci devono far pensare e rivedere le modalità di gestione e di utilizzo e/o sfruttamento dell'acqua. L'acqua, infatti – ce ne siamo accorti quest'estate – è una risorsa finita o in via di estinzione!

Infatti, una corretta ed efficace gestione dell'acqua deve tener conto della fragilità degli ecosistemi acquatici e di quelli ad essa connessi perché è solo attraverso la tutela e il riequilibro degli ecosistemi e dei loro servizi che possiamo continuare ad avere a disposizione acqua di buona qualità e a mantenere le nostre attività economiche.

È curioso vedere come i termini ecologia ed economia abbiano uno stesso suffisso: eco, dal greco *oikos* = casa; ecologia è quindi composta da *oikos* = casa e logos = studio, lo studio (conoscenza) della casa in cui si vive (ossia dell'ambiente), ed economia da *oikos* = casa e *nomos* = legge, la legge che gestisce o dovrebbe gestire la casa (l'ambiente) in cui si vive. Quindi non può esistere economia senza una corretta gestione della casa, degli ecosistemi,

della natura, dell'ambiente in cui viviamo. I servizi ecosistemici che ci regala l'ambiente servono al nostro benessere e alla nostra prosperità e rappresentano una porzione notevole del valore economico totale che la naturalità del pianeta ci offre. Tale valore economico però non è incluso integralmente nel mercato e non viene nemmeno quantificato adeguatamente, come invece accade per i servizi economici, il capitale manifatturiero e/o i prodotti agricoli e industriali. Secondo il *Millennium Ecosystem Assessment* (progetto del 2001-2005 volto a monitorare lo stato degli ecosistemi a livello globale e valutare le conseguenze dei cambiamenti sugli ecosistemi stessi, sul benessere umano per fornire basi scientifiche per la formulazione di azioni utili alla conservazione e all'uso sostenibile degli ecosistemi), la perdita di servizi ecosistemici contribuisce all'insicurezza alimentare ed energetica, aumenta la vulnerabilità dell'ambiente ai disastri naturali, come inondazioni, tempeste tropicali e siccità, mette a rischio la nostra salute, riduce la disponibilità e la qualità delle risorse idriche e intacca l'eredità culturale. Gli ecosistemi, quindi, forniscono all'umanità una grande varietà di servizi e di vantaggi, ma il loro valore reale non è conteggiato nelle previsioni economiche della società. L'uso dei servizi ecosistemici (supporto alla vita come trasformazione dei nutrienti nel suolo e in acqua, formazione del suolo e di composti organici mediante processi fotosintetici, approvvigionamento di cibo, acqua potabile, materiali o combustibili, regolazione del clima e delle maree, depurazione dell'acqua, impollinazione e controllo delle infestazioni, valori culturali estetici, spirituali, educativi e ricreativi) è cresciuto quasi esponenzialmente dagli anni '60 ad oggi, ma i due terzi di questi servizi sono invece in declino. Se le risorse naturali sono limitate e il nostro pianeta è un sistema chiuso – "un mappamondo", un ambiente finito – la nostra economia non può crescere a dismisura superando ciò che l'ecosistema o il "mappamondo" può fornire e supportare, consumando le risorse naturali più velocemente di quanto il nostro pianeta sia in grado di produrre o ricostituire. Il sovrasfruttamento delle risorse naturali, ed in particolare della risorsa idrica, da una parte, e i cambiamenti climatici dall'altra, ci hanno portato quindi alla crisi idrica di questa primavera/estate.

Nei report dell'IPCC (2012, 2022), sulla gestione del rischio legato agli eventi estremi dovuti al cambiamento climatico, si dice chiaramente che non si potrà annullare completamente tale rischio e quindi gli effetti degli eventi estremi, ma che dobbiamo "lavorare" per ridurne gli impatti, diventare più resilienti diminuendo l'esposizione e la vulnerabilità della popolazione, della società e degli ecosistemi ai cambiamenti climatici tante volte distruttivi (si pensi, da ultimo, all'emergenza alluvione di settembre nella Regione Marche). Il cambiamento climatico sta causando soprattutto un cambiamento nella frequenza, intensità, durata e distribuzione spaziale e temporale degli eventi estremi. Ancora nei *report* 2012 e 2022 dell'IPCC si legge che alcuni eventi estremi come la siccità possono essere il risultato di una concomitanza di diversi eventi metereologici di per sé non estremi. La naturale variabilità climatica resa più accentuata e amplificata dagli effetti indotti dall'uomo sul clima rende più difficile l'adattamento, la definizione e la realizzazione di misure e azioni per contrastare e gestire gli impatti del cambiamento climatico. Alcune misure di contrasto o di riduzione dell'impatto possono, però, essere: sistemi di allerta precoce (relativi al campo meteorologico e idrologico, ossia allerta meteo per eventi di particolare intensità o eventi di piena), la comunicazione del rischio tra decisori e cittadini, la gestione sostenibile del territorio con una corretta pianificazione e destinazione di usi, la gestione e il rispristino degli ecosistemi. Inoltre, si possono mettere a punto misure che includano miglioramenti della sorveglianza sanitaria (ampliando i servizi di prevenzione e tutela della salute a tutte le persone), dell'approvvigionamento idrico, dei sistemi di irrigazione e drenaggio, di

eliminazione delle impermeabilizzazioni legate alle infrastrutture, di sviluppo e applicazione di codici edilizi e di miglioramento o approfondimento educativo e della consapevolezza verso i problemi.

Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica dovrebbe quindi passare attraverso: 1) l'aumento delle conoscenze, intese rispetto ai cambiamenti climatici, alla loro evoluzione e ai loro impatti sugli ecosistemi, allo sviluppo di tecnologie avanzate, ad esempio per sistemi di irrigazione sempre più mirati ed efficienti (a questo riguardo, andrebbero evitati sempre più i sistemi di irrigazione a spruzzo dispersivi e antieconomici e soprattutto il loro uso diurno) e 2) una visione integrata della risorsa stessa che tenga conto di tutte le componenti legate all'acqua come gli ecosistemi, le risorse naturali, gli aspetti socio-economici, l'uso del suolo, l'agricoltura, l'acqua potabile, la salute umana, la sicurezza e la qualità della vita. Lo sviluppo di nuove infrastrutture (quali dighe o invasi di grandi, medie e piccole dimensioni o il sistema idrico integrato di approvvigionamento ramificato su tutto il territorio) non sempre è una risposta ottimale ai problemi del cambiamento climatico (Ciampittiello et al., 2021), soprattutto se queste vanno a peggiorare la qualità degli ecosistemi e a diminuirne la resilienza, come è il caso della costruzione di nuovi invasi che sappiamo dall'esperienza, determinano nel tempo un'alterazione degli equilibri dei sistemi naturali spesso irreversibile, provocando la riduzione degli ambienti naturali, la compromissione della qualità dell'acqua e delle comunità biologiche che in essa vivono. La perdita di habitat e di *microhabitat*, la banalizzazione di interi tratti fluviali, l'eliminazione delle zone di esondazione sono cause dirette della presenza di sbarramenti, derivazioni, canalizzazioni e arginature dei corsi d'acqua naturali che inficiano il funzionamento della rete idrica superficiale e sotterranea. Ecco perché è importante un cambiamento di pensiero e di produzione, permettendo alla società di ritornare in contatto con l'ambiente e con i servizi ecosistemici, di preservare l'acqua come fonte preziosa di vita da tutelare, di guardare ad un ripristino della naturalità delle dinamiche idrologiche e morfologiche dei corsi d'acqua per mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici, preservando allo stesso tempo la biodiversità (Ciampittiello et al., 2021). Bisogna quindi pensare che dalla natura non vengono solo le risorse, i problemi e i limiti, ma anche le possibili soluzioni che possono aiutarci ad adattarci ai cambiamenti climatici e possono fornire molteplici benefici ambientali, sociali ed economici, riducendo anche il rischio dei disastri naturali e mitigando il clima. Tali soluzioni sono quelle legate al nuovo concetto di *"Nature Based Solutions"* ovvero soluzioni basate sulla natura che Ursula von der Leyen, presidente della Commissione Europea, commentando la Strategia UE per la Biodiversità al 2030 *(https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_it)* ha espresso in sintesi come: *Riportare in salute la natura per il nostro benessere fisico e mentale e per la lotta contro i cambiamenti climatici e le epidemie. Adottare una simile strategia è una mossa tattica che deve essere al centro della nostra strategia di crescita, al Green Deal europeo e fa parte di una ripresa europea che restituisce al pianeta più di quanto gli tolga (https://ipccitalia.cmcc.it/nature-based-solutions/)*.

Anche nel bacino del Fiume Po, quindi, è necessario trovare risposta a questa crisi idrica e a quelle future, nelle soluzioni basate sulla natura, attraverso infrastrutture blu e verdi (aree naturali e seminaturali sviluppate sul territorio per fornire benefici ambientali e sociali), il miglioramento degli ecosistemi in esso presenti, la riconnessione fluviale superficiale e sotterranea, il miglioramento della ricarica della falda, la riconversione di terreni agricoli da adibire a boschi naturali per aumentare la resilienza alle elevate temperature estive, alla

diminuita umidità dei suoli e al loro basso tenore di materia organica e avere aree golenali in cui le acque di piena possano scaricare la propria energia e la propria pericolosità senza danni per l'uomo, divenendo, anzi, aree di stoccaggio di acqua per affrontare periodi siccitosi prolungati. Soprattutto in un'area vasta come quella del bacino del Fiume Po le connessioni tra l'opera dell'uomo e natura sono profonde e inscindibili: infatti, le azioni "sbagliate" dell'uomo hanno ripercussioni, impatti e danni sugli ecosistemi e l'ambiente, a sua volta, rivolge contro l'uomo e le sue attività, tali danni e impatti. A tale proposito la Regione Piemonte è impegnata nell'ultima decade in progetti di conservazione della biodiversità delle risaie, di rafforzamento della rete ecologica della risaia vercellese e della valorizzazione dei paesaggi rurali nelle risaie considerate, anche dall'Unione Europea, una grande "zona umida" con un ruolo ecologico e paesaggistico "complementare" rispetto alle zone umide naturali. Inoltre, è recentemente impegnata in attività di riqualificazione idro-morfologica di corsi d'acqua e laghi effettuate tramite ripristino degli ambienti umidi perifluviali/perilacuali, l'apertura di nuovi rami fluviali naturali e il mantenimento della giusta quantità d'acqua utile a preservare la vita acquatica, abbassando così il rischio idraulico e permettendo di affrontare meglio la siccità e i cambiamenti climatici, favorendo al contempo la ricarica della falda.

Bibliografia:

Ciampittiello M., 2021. Una sfida per gli ingegneri italiani. Ripartiamo dall'ambiente. Focus in: il Giornale dell'Ingegnere, 1: 10-11.

Ciampittiello M., Boggero A., Breganni F., 2021. Gli invasi: ieri, oggi, domani. Focus in: Il Giornale dell'Ingegnere, 8: 18-19.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2012. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: Field, C.B., Barros, V., Stocker, T.F., Qin, D., Dokken, D.J., Ebi, K.L., Mastrandrea, M.D., Mach, K.J., Plattner, G.-K., Allen, S.K., Tignor, M., Midgley, P.M. (Eds.). Cambridge University Press Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

1. Ing. Marzia Ciampittiello, ricercatrice presso l'Istituto di Ricerca sulle Acque – CNR, Verbania ↑
2. Dott.ssa Angela Boggero, ricercatrice presso l'Istituto di Ricerca sulle Acque – CNR, Verbania. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Non è motivo di ineleggibilità a consigliere comunale la carica di presidente di una fondazione senza scopo di lucro (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 28 gennaio 2022, R.G. 22023/2021)

Elena Belliardo[1]

(ABCSTRAT)

Il Tribunale di Torino si è espresso in tema di ineleggibilità rispetto alle cariche elettive negli enti locali territoriali. La pronuncia offre la possibilità di formulare alcune riflessioni rispetto alla causa di ineleggibilità prevista dall'art. 60, comma 1, n. 11, d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) secondo cui non sono eleggibili alla carica di sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, Provinciale e circoscrizionale gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente dal Comune o dalla Provincia.

Sommario:

1. La questione posta al vaglio del Tribunale di Torino – 2. La questione dell'ineleggibilità degli amministratori dell'istituto dipendente dal Comune o dalla Provincia – 3. Il rapporto di dipendenza tra la fondazione e il Comune di Torino – 4. Conclusioni

1. La questione posta al vaglio del Tribunale di Torino

Un gruppo di elettori del Comune di Torino, tra cui anche un consigliere comunale di detto ente, ha proposto un'azione popolare nei confronti del consigliere comunale ed *ex* candidato a Sindaco della Città, Paolo Damilano, per ottenere l'accertamento da parte del Tribunale di Torino della sua ineleggibilità e conseguente dichiarazione di decadenza dall'incarico. Secondo i ricorrenti, l'elezione di Paolo Damilano sarebbe stata illegittima per violazione dell'art. 60, c. 1, n. 11 del Testo unico degli Enti Locali (TUEL)[2] ai sensi del quale sono ineleggibili alla carica di consigliere comunale gli amministratori di istituti dipendenti dal Comune[3].

I ricorrenti ritengono che il convenuto, nominato in precedenza dalla Regione Piemonte quale componente del consiglio di amministrazione di *Film Commission*, una fondazione senza scopo di lucro sostenuta finanziariamente dal Comune di Torino e dalla Regione Piemonte, avrebbe ricoperto la carica di presidente della fondazione[4] allo scadere del

termine per la presentazione delle candidature alle elezioni del consiglio comunale di Torino, fissato il 4 settembre 2021.

Dalla ricostruzione dei ricorrenti, emerge che il finanziamento della fondazione *Film Commission* da parte del Comune di Torino sarebbe stato un elemento sufficiente ad integrare il legame di dipendenza tra l'ente locale e la fondazione previsto dalla causa di ineleggibilità descritta nell'art. 60, c. 1, n. 11 TUEL. Inoltre, i ricorrenti ritengono che, nonostante la formale scadenza dell'incarico presidenziale fosse avvenuta nel mese di giugno 2021[5], Paolo Damilano avrebbe ancora ricoperto la carica allo scadere del termine per la presentazione delle candidature alle elezioni comunali in ragione del regime di *prorogatio* disposto dalla legge regionale 23 marzo 1995, n. 39 e dal decreto legge 8 aprile 2020, n. 23[6].

Per tali ragioni, secondo i ricorrenti, Paolo Damilano sarebbe stato ineleggibile alla carica di consigliere comunale.

Con l'ordinanza in commento, il Tribunale di Torino concentra la propria attenzione sulla scadenza dell'incarico di presidente di *Film Commission*, tralasciando di analizzare se sussista un reale legame di dipendenza tra la l'ente locale e la fondazione e se tale rapporto possa essere rintracciato nel sostegno finanziario offerto dalla Città di Torino alla fondazione.

Il collegio si limita a rilevare che, ai sensi dello statuto della fondazione, l'incarico di presidente del consigliere Damilano deve ritenersi concluso il 16 agosto 2021. Per il Tribunale di Torino, nella vicenda in commento è applicabile il regime di *prorogatio* legale di 45 giorni disposto dalla legge regionale 23 marzo 1995, n. 39 che disciplina la proroga degli organi amministrativi, ma si esclude l'applicazione della proroga prevista dal più recente decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 emanato durante la pandemia da Covid-19[7]. Quest'ultima disciplina normativa mira ad assicurare continuità nell'amministrazione degli enti pubblici in caso di scadenza degli organi amministrativi in corso di pandemia.

Il collegio ritiene, tuttavia, che, poiché lo statuto della fondazione prevede espressamente che, allo scadere della *prorogatio* legale, il potere gestorio venga esercitato dal direttore generale, la disposizione normativa invocata non possa trovare applicazione nel caso in esame avendo lo statuto della fondazione già previsto un'idonea soluzione volta ad evitare vuoti nella gestione dell'organizzazione.

Per tali ragioni, secondo il collegio, Paolo Damilano risulta eleggibile alla carica di consigliere comunale[8].

Ricostruiti i fatti alla base della decisione in commento, si intende commentare la decisione presa dal Tribunale di Torino. In particolare, dopo una sintetica analisi della causa di ineleggibilità invocata da parte ricorrente e della sua *ratio*, si approfondirà se l'incarico di presidente della fondazione, pur non essendo espressamente menzionato dall'art. 60, c.1 n. 11 TUEL, possa determinare una fattispecie di ineleggibilità e se possa realmente ravvisarsi un legame di dipendenza tra il Comune e la fondazione di cui parte resistente ricopre il ruolo di presidente.

2. La questione dell'ineleggibilità degli amministratori dell'istituto dipendente dal

Comune o dalla Provincia

La questione sottoposta all'attenzione del Tribunale di Torino riguarda la disciplina dell'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, materia in cui si riscontra, come evidenziato dalla dottrina[9], una notevole confusione posto che l'istituto è stato a lungo studiato unitamente a quello dell'incompatibilità[10].

L'ineleggibilità si configura come un istituto che incide sulla capacità elettorale e inibisce l'acquisizione dell'elettorato passivo in ragione della carica o dell'ufficio ricoperto al momento della candidatura o precedentemente la candidatura, purché entro i termini stabiliti dalla legge[11]. L'istituto in esame, assicurando il rispetto del principio della *par condicio* tra tutti gli *eligendi*, mira quindi ad evitare qualsiasi forma di *captatio benevolentiae* al fine di assicurare la piena libertà ed indipendenza del corpo elettorale nella scelta del proprio rappresentante[12] e la stessa possibilità di accedere alle cariche elettive pubbliche per tutti i cittadini. Il legislatore ha, tuttavia, riconosciuto quali cause di ineleggibilità alcune fattispecie che per le loro caratteristiche sembrerebbero trovare più adeguata collocazione tra quelle di incompatibilità. Alcune fattispecie di ineleggibilità, tra le quali vi è quella su cui si è pronunciato il Tribunale di Torino nella vicenda oggetto del presente commento, sarebbero orientate a prevenire possibili conflitti di interesse, escludendo, per esempio, la possibilità di elezione per tutti coloro che vantino rapporti di dipendenza diretta o indiretta o di affari con l'ente locale, nonché di coloro che per posizioni personali di conflitto con l'amministrazione non garantiscano obiettività e disinteresse nell'esercizio delle funzioni a cui ambiscono[13].

Analizzando in maniera più dettagliata il contenuto della causa di ineleggibilità rilevante nella vicenda in esame, emerge come l'art. 60, c.1 n. 11 TUEL tratti il tema riguardo alle cariche di amministratori negli enti locali territoriali con specifico riferimento alle cariche elettive di primo grado, cioè a quelle di membro dei consigli comunali, Provinciali e circoscrizionali[14]. La disposizione normativa in esame qualifica come ineleggibili gli amministratori e i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente rispettivamente dal Comune o dalla Provincia. Viene così configurata una causa di esclusione dall'elettorato passivo in capo a tutti gli amministratori degli enti indicati e, più in generale, alla totalità dei componenti dei consigli di amministrazione e a tutti i dipendenti che siano in grado di influire sulla gestione dell'ente in forza dello stretto legame che essi vantano con il territorio su cui potrebbero essere chiamati a ricoprire tali cariche politiche.

Volgendo attenzione alla tipologia di ente rispetto a cui vengono ricoperte queste funzioni, occorre evidenziare che gli amministratori e i dipendenti sono ineleggibili solo se svolgono tali attività in istituti, consorzi o aziende dipendenti rispettivamente dal Comune o dalla Provincia. Mentre sulla nozione di consorzio e azienda e sul relativo legame di dipendenza con l'ente locale non sono sorte particolari questioni di carattere interpretativo, si sono posti alcuni problemi con riferimento alla nozione di istituto. Come rilevato sia dalla dottrina[15] sia dalla giurisprudenza[16], con il termine istituto si rinvia a una categoria residuale comprensiva di tutti i soggetti legati al Comune o alla Provincia da un rapporto di dipendenza da verificarsi caso per caso in ragione dell'ampiezza e della portata del controllo sulla gestione dell'istituto spettante all'ente territoriale[17]. Per la configurazione di tale rapporto di dipendenza, non è sufficiente una generica potestà di indirizzo politico o

amministrativo, ma è necessario che la Provincia o il Comune eserciti un penetrante potere di ingerenza, che lo ponga in condizione di dirigerne l'attività, assicurandosi, attraverso gli amministratori ed i dipendenti, il rispetto delle prescrizioni impartite in via generale o per ogni singolo atto. L'istituto, limitandosi all'adempimento dei compiti fissati, si configura dunque come uno strumento attuativo della volontà direttiva della Provincia o del Comune[18].

Poste queste brevi considerazioni, pare opportuno concentrarsi sulla vicenda in commento ed interrogarsi sull'effettiva possibilità di ricondurre la fondazione – organizzazione non espressamente menzionata dal Testo Unico Enti Locali – tra gli istituti il cui ruolo di amministratore possa configurare una fattispecie di ineleggibilità e sulla sussistenza di un reale rapporto di dipendenza tra il Comune e la fondazione.

3. Il rapporto di dipendenza tra la fondazione e il Comune di Torino

Volendo analizzare se tale rapporto di dipendenza sussista o meno con riferimento alla vicenda oggetto del presente commento, occorre preliminarmente evidenziare come la fondazione di diritto privato[19] sia una persona giuridica, che gode di un patrimonio autonomo anche se alimentato da risorse pubbliche. L'elemento patrimoniale unitamente al riconoscimento della personalità giuridica privata e alla costituzione della fondazione per il perseguimento di uno scopo non economico escludono un potere di ingerenza esterno sulle attività e decisioni della fondazione[20].

Come ha rilevato la Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per la Lombardia, chiamata a pronunciarsi sulla natura giuridica di una fondazione di diritto privato, il potere di nomina degli amministratori e la devoluzione del patrimonio agli enti fondatori in caso di suo scioglimento non determinano la sussistenza di un penetrante controllo da parte degli enti locali sulla fondazione stessa posto che quest'ultima è dotata di un patrimonio autonomo funzionale al raggiungimento dello scopo per il quale è istituita e, per tali ragioni, è difficilmente individuabile da parte dell'ente fondatore un controllo su tale organizzazione analogo a quello esercitato sui propri organi[21].

Nel caso in esame, si ritiene di dover escludere la sussistenza di un penetrante potere di controllo da parte del Comune di Torino sul presidente della fondazione in esame, la *Film Commission*, poiché, ai sensi dello statuto di detto ente, tre dei cinque membri del consiglio di amministrazione sono nominati dalla Regione Piemonte[22] e solo due sono nominati dalla Città di Torino[23]. Ciò dimostra come chi abbia eventualmente il potere di influenzare in maniera decisiva le scelte della fondazione sia la Regione Piemonte, anche in considerazione del fatto che l'approvazione del bilancio avviene a maggioranza dei componenti del consiglio di amministrazione.

Per tali ragioni, posto che parte resistente è stata chiamata a ricoprire l'incarico di componente del consiglio di amministrazione della *Film Commission* da parte della Regione Piemonte e poiché, dall'analisi della sentenza e dello statuto, non emergono particolari poteri di ingerenza nella gestione della fondazione da parte della Città di Torino, è possibile evidenziare come il convenuto nella vicenda in esame esercitasse il proprio ruolo di presidente e amministratore della fondazione senza essere sottoposto a un controllo stringente da parte del Comune di Torino[24].

Con riferimento a questi aspetti, il Tribunale di Torino si limita a disporre che «*il resistente era stato pure designato dalla Regione Piemonte e non dal Comune di Torino*» senza valutare dettagliatamente i profili evidenziati. Le argomentazioni poste alla base della decisione del collegio avrebbero forse potuto essere ulteriormente rafforzate rilevando come, in assenza di un effettivo potere di dipendenza tra il Comune di Torino e la fondazione, la causa di ineleggibilità invocata non avrebbe comunque dovuto trovare applicazione nel caso in esame[25].

4. Conclusioni

Le cause di ineleggibilità sono configurabili come condizioni che incidono sull'elettorato passivo inibendo l'acquisto del relativo diritto. Esse, derogando al principio costituzionale in forza del quale tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge, devono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva. Per tali ragioni, sebbene il legislatore goda di un'ampia discrezionalità nella loro definizione, le cause di ineleggibilità devono applicarsi nel rispetto dei principi di tassatività e di ragionevolezza[26], contenendosi rigorosamente «*entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate*»[27].

In attuazione di tali principi, la causa di ineleggibilità richiamata nella vicenda oggetto del presente commento deve essere applicata solamente laddove sussista un effettivo rapporto di dipendenza tra il Comune o la Provincia e l'istituto, il consorzio o l'azienda, con conseguente disapplicazione ogni volta in cui non possa concretamente ravvisarsi tale stringente legale tra i soggetti menzionati.

All'esito delle brevi considerazioni svolte, emerge, tuttavia, come sia le organizzazioni destinatarie della disposizione normativa sia il rapporto di dipendenza sono difficilmente individuabili e ciò a causa della notevole complessità della materia, delle imprecisioni terminologiche del legislatore e dei dubbi e problemi relativi all'individuazione della *ratio* dell'istituto in esame, il quale, come si è evidenziato, è stato frequentemente confuso e sovrapposto all'incompatibilità.

In conclusione, pare opportuno auspicare un intervento legislativo, mediante cui superare le incertezze in materia, individuando chiaramente, nel rispetto dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, le cause di ineleggibilità e la linea di confine con l'istituto dell'incompatibilità.

1. Dottoranda in Diritti e Istituzioni nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. La domanda è stata proposta mediante ricorso *ex* art. 702 *bis* c.p.c. e *ex* art. 70 d. lgs. 267/2000, testo unico degli enti locali (TUEL). Per un approfondimento, senza pretesa di completezza, si rinvia a Cavallo Perin R., Romano A. (2006), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova; Bertolissi M. (2001), *L'ordinamento degli enti locali: commento al Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna. In tema di azioni popolare, si rinvia, inoltre, a Renna M., Vaccari S. (2021), *La proiezione processuale dei dissensi tra gli enti territoriali*, (Relazione al Convegno "*Il giudice amministrativo nei conflitti tra pubbliche amministrazioni: giurisdizione, mediazione, supplenza*",

Lecce, 21-22 settembre 2018), in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, 677 e ss.. ↑

3. L'art. 60, c.1 n. 11 del d.lgs. 267/2000 dispone che gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente rispettivamente dal Comune o dalla Provincia non sono eleggibili a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, Provinciale e circoscrizionale. ↑
4. Il consiglio di amministrazione aveva eletto tra i propri membri il ricorrente quale presidente della fondazione. ↑
5. Lo statuto della fondazione coinvolta nella presente vertenza dispone che il presidente e vice presidente, scelti tra i componenti del consiglio di amministrazione, restino in carica quattro esercizi, scadano alla data di approvazione del bilancio consuntivo dell'ultimo esercizio della loro carica e possano essere rinominati. ↑
6. Si rinvia alla legge regionale 23 marzo 1995, n. 39 "*Criteri e disciplina delle nomine ed incarichi pubblici di competenza regionale e dei rapporti tra la Regione ed i soggetti nominati*", che in conformità alla legge 15 luglio 1994, n. 444 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi*", dispone che gli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo dello Stato, nonché degli enti pubblici e delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica devono essere rinnovati, obbligatoriamente entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine di durata previsto per ciascuno di essi dalla legge. Si rinvia, inoltre, al D.l. 8 aprile 2020, n. 23 "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*", il quale, all'art. 33, dispone che gli organi amministrativi dello Stato, nonché degli enti pubblici e delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica sono ulteriormente prorogati fino al termine dello stato di emergenza e, comunque, fino alla loro ricomposizione. Fino al termine dello stato di emergenza, gli enti e organismi pubblici a base associativa che, in tale periodo, sono tenuti al rinnovo degli organi di amministrazione e controllo possono sospendere le procedure di rinnovo elettorali, anche in corso, con contestuale proroga degli organi. ↑
7. Si rinvia all'art. 33 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*". ↑
8. Secondo il collegio, tale considerazione risulta rafforzata anche dalle dichiarazioni rese dal convenuto durante il consiglio di amministrazione del 30 giugno 2021 in cui il resistente dichiarava di voler dismettere la carica ricoperta e di rinunciare alla possibilità di rielezione allo scadere della *prorogatio* legale di 45 giorni disposta dalla l. 444/1994. ↑
9. Elia L. (1972), *Incertezza di concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità ed incompatibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1046 ss. secondo cui la Corte costituzionale *"ha il torto di non mantenere un nitido confine tra la figura dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, sembra anzi che lo cancelli quasi senza accorgersene, operando una commistione che appare inaccettabile alla luce delle norme costituzionali, della sua giurisprudenza e degli svolgimenti della dottrina*". Si rinvia, inoltre, a Police A.

(1994), *Ancora una pronuncia in tema di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche elettive degli enti locali*, in *Giurisprudenza italiana*, 12 e ss., il quale afferma che in materia di ineleggibilità e incompatibilità il "*legislatore repubblicano ha legiferato in modo da perpetuare le imprecisioni terminologiche, i dubbi e le oscurità delle origini sulla differente ratio ispiratrice dei due istituti*". Dello stesso avviso è Imarisio L. (2001), *La degradazione delle illegittimità a incompatibilità e la razionalizzazione giurisprudenziale del sistema delle ineleggibilità e incompatibilità* in *Giurisprudenza italiana*, 1796 e ss. in cui si afferma che la corte costituzionale ha attribuito all'istituto dell'ineleggibilità una "*ratio eterogenea e non unitaria*" unendo finalità di tutela della par condicio elettorale e la prevenzione dei conflitti di interesse. Si veda, inoltre, Imarisio L. (2008), *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 5 e ss. L'autore evidenzia come la disciplina dell'ineleggibilità è connotata da frammentarietà e disorganicità, derivanti anche da una pluralità di interventi normativi che si sono susseguiti nel corso del tempo e che non sono connotati da una *ratio* unitaria. Con il testo unico sulle autonomie locali, numerose cause di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità, sebbene non ancora la totalità, hanno trovato una sistemazione unitaria. ↑

10. In passato, la dottrina giuridica ha analizzato l'ineleggibilità unitamente all'incompatibilità, solo recentemente, dapprima per effetto della legge n. 154/1981 e, successivamente, attraverso il d.lgs. 267/2000, è stata introdotta una distinzione tra le cause di ineleggibilità e quelle di incompatibilità. Mentre l'ineleggibilità consiste nell'impossibilità giuridica a divenire soggetti passivi del rapporto elettorale, l'incompatibilità consiste nell'impossibilità giuridica di conservare una carica alla quale si è stati validamente eletti. In particolare, l'incompatibilità, operando in ossequio al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, impedisce la conservazione della carica legittimamente acquisita determinando effetti caducanti. Sono individuabili ulteriori differenze tra i due istituti: mentre l'incompatibilità viene in rilievo dopo che una carica è stata assunta, l'illegittimità sorge al momento della presentazione della candidatura. Sotto un profilo teleologico, mentre l'ineleggibilità mira ad assicurare la libertà di esercizio del voto disposta dall'art. 48, c. 2 della Costituzione, l'incompatibilità, operando in ossequio al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, mira ad evitare che l'acquisizione di una carica si ponga in condizioni di inconciliabilità con il corretto espletamento del mandato elettorale. Inoltre, mentre l'incompatibilità viene in rilievo dopo che una carica è stata assunta, l'illegittimità sorge al momento della presentazione della candidatura. Per un approfondimento sul tema, si rinvia a Alberti P. (1984), *Ineleggibilità amministrative e principi costituzionali. Profili ricostruttivi e spetti critici*, Giuffré, Milano; Vipiana P., (1993), *Ineleggibilità ed incompatibilità nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 288 e ss.; Police A. (1994), *op. cit.*; Mari A. (2001), *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli organi degli enti locali* in *Giornale di diritto amministrativo*, 99 e ss; Imarisio L. (2001), *op. cit.,* Sorrentino A. C. (2008), *Le cause di incompatibilità ed ineleggibilità nelle elezioni amministrative* in *Giurisprudenza di merito*, 888 e ss. e a Perniciaro G. (2008), *Ineleggibilità e incompatibilità in Valle d'Aosta: limite alla potestà "piena" e restrizioni dell'elettorato passivo per docenti e professori* in *Giurisprudenza costituzionale,* 3592. Oltre alle due fattispecie appena descritte, occorre ricordare anche l'incandidabilità che preclude la possibilità di esercitare il diritto di elettorato passivo per il tempo previsto dalla legge. L'incandidabilità non è stata espressamente prevista dalla Costituzione, ma è stata

introdotta, a partire dalla legge 55/1990, per le elezioni regionali e amministrative e, successivamente, è stata estesa alle elezioni parlamentari dal d. lgs. 235/2012. L'incandidabilità, a differenza dell'ineleggibilità, non può essere rimossa dall'interessato. Per un approfondimento sul tema dell'incandidabilità, si rinvia a Licheri (2017), *Incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche elettive nelle amministrazioni locali e regionali* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino; Coduti C. (2016), *Incandidabilità, misure anticorruzione e Costituzione* in *Rivista AIC*, Pinto F., D'Alfonso (2011)*, Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali*, Rimini, 162. ↑

11. In tal senso, si rinvia all'art. 51 della Costituzione, il quale introduce, a livello costituzionale, il diritto di elettorato passivo stabilendo che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Tale disposizione normativa, come ricordato da Pototchnig U. (1994), *art. 97 3^ comma, sezione II (art. 51)*, in *Commentario della Costituzione*, Branca G., 361 e ss., esprime un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico che si qualifica come diritto avente i caratteri dell'inviolabilità. L'elettorato passivo rappresenta espressione della democraticità della Repubblica consentendo l'ingresso dei cittadini nella vita delle istituzioni della repubblica. Si veda, inoltre, Cassese S., Mattarella B.G. (1996), *Democrazia e cariche elettive*, Bologna, Il Mulino e Midiri M. (2006), *art. 51* in *Commentario alla Costituzione*, Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), Torino, Utet, 1016 e ss.. ↑
12. Da tale ricostruzione, discende che l'eleggibilità costituisce il contenuto di un diritto soggettivo spettante ad ogni cittadino, mentre l'ineleggibilità si configura come situazione eccezionale da applicarsi solamente laddove non possa essere assicurata la parità tra tutti gli *eligendi*. In tal senso, Vipiana P., (1993), *op. cit.*. ↑
13. Corte Cost, sentenza del 12 gennaio 2000, n. 4; Corte Cost., sentenza dell'11 luglio 1961, n. 42 in Giur. Cost., 1961, 951. Si rinvia a Lalli A. (2016), *Conflitti di interesse nel diritto privato e nel diritto pubblico. Una rassegna* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 155 e ss., il quale evidenzia come talune categorie di interessi riescono ad incidere sulle discipline pubblicistiche tanto da condizionare i regolatori pubblici e non renderli totalmente liberi di scegliere e, ancor prima, capaci di individuare le corrette politiche pubbliche nell'interesse generale. Si veda, inoltre, Imarisio L. (2001), *op. cit.*, il quale sottolinea come il giudice costituzionale abbia inciso profondamente sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità determinando la degradazione di talune cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità. Nella stessa direzione, si sono espressi anche Police A. (1994), *op. cit.* e Vipiana P., (1993), *op. cit.* L'Autrice, in particolare, afferma che la *ratio* dell'ineleggibilità degli amministratori e dei dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente dalla Regione o dalla Provincia o dal Comune è volta ad "*evitare un conflitto di interessi tra una particolare posizione del candidato e la carica elettiva*". Per tali ragioni, si evidenzia che, sebbene il legislatore riconduca la fattispecie ad un'ipotesi di ineleggibilità, quest'ultima dovrebbe essere ricondotta ad un'ipotesi di incompatibilità. In tal senso, si rinvia a Corte Cost., sentenza del 23 maggio 1985 n. 162. ↑
14. Oltre all'ineleggibilità delle cariche negli enti locali territoriali, occorre rammentare anche l'ineleggibilità e l'incompatibilità parlamentari riconosciute all'art. 65 della Costituzione. A questo proposito si rinvia, senza pretese di esaustività, a Furlani S. (1957), *Elettorato passivo* in *Novissimo digesto italiano*, Utet, Torino, 452 e ss.; Long

G. (1993), *Ineleggibilità e incompatibilità* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*; Bianco A. (2000), *I limiti all'elettorato passivo nella giurisprudenza costituzionale* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959 e ss.; Imarisio L. (2008), *op. cit.*; Stancati P. (2015), *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione* in *Costituzionalismo.it.*, Marchese C. (2011), *Elettorato passivo: quali i limiti? Ricostruzione critica di un diritto in evoluzione (a proposito della sentenza della Corte Costituzionale n. 283/2010)*, in *federalismi.it*; Rolli R. (2017), *La non candidabilità. Aspetti sostanziali e profili processuali* in *GiustAmm.it*. ↑

15. Cavallo Perin R., (2006), *op. cit.*, 393. ↑
16. Cass. civ. Sez. I Sent., 2 febbraio 2016, n. 1949, Cass. civ. Sez. I Sent., 14 gennaio 2008, n. 626, Cass. civ. Sez. I, 20 maggio 2006, n. 11893, Cass. civ., Sez. 1,18 luglio 2008, n. 20055, Cass. civ., 24 luglio 2006, n. 16889; Cass. civ., 18 ottobre 2006, n. 22436. ↑
17. In tal senso, sebbene con riferimento alla disciplina dell'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, si rinvia a Cass. civ. Sez. I Sent., 16 gennaio 2012, n. 438 secondo cui i membri del consiglio di amministrazione dell'Ente per il diritto allo studio universitario (E.DI.S.U.), istituito con legge regionale 18 maggio 1992, n. 16 del Piemonte per lo svolgimento delle funzioni delle opere universitarie sono ineleggibili alla carica di consiglieri regionali in ragione del rapporto di stretta dipendenza sussistente tra l'ente stesso e la Regione. ↑
18. Cass. civ., Sez. I Sent., 18 luglio 2008, n. 20055. ↑
19. La fondazione è una stabile organizzazione che persegue uno scopo non economico grazie ad un patrimonio di cui deve essere necessariamente dotata. Il fondatore, o anche soggetti terzi, devono spogliarsi gratuitamente, in modo definitivo e irrevocabile della proprietà di beni a favore della fondazione destinandoli al raggiungimento dello scopo indicato all'interno dell'atto di fondazione. Delle obbligazioni concluse dalla fondazione risponde solamente quest'ultima con il proprio patrimonio poiché gode di autonomia patrimoniale perfetta. In materia di fondazioni, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a Fusaro A. (1992), *Fondazione* in *Digesto delle discipline civilistiche*; Senigaglia R. (2012), *Fondazione (I agg.)* in *Digesto delle discipline civilistiche;* Prele C. (2007), *La fondazione: evoluzione giuridica di un istituto alla ribalta,* Edizioni della fondazione Giovanni Agnelli, Torino*;* De Götzen S., (2012), *Le fondazioni legali tra diritto amministrativo e diritto privato,* Giuffré, Milano; Saporito A. (2020), *Le fondazioni tra pubblico e privato. Discipline applicabili e modelli evolutivi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli. ↑
20. Per un approfondimento della giurisprudenza in materia, si veda Cass. Civile, sez. unite, 2 febbraio 2018 n. 2584; Con. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008 n. 5781, Tar Lombardia Brescia, sez. II, 9 giugno 2015, n. 831. A livello dottrinale, si rinvia a Guerrieri V. (2018), *Le fondazioni di diritto privato non sono soggetti in house* in *Ilsocietario.it*. L'Autore, muovendo dallo studio dell'ente in house, evidenzia come le fondazioni di diritto privato non presentino i caratteri necessari per dare luogo ad un rapporto di delegazione interorganica denominato "*controllo analogo*" poiché l'atto pubblico costitutivo di una fondazione consiste nella destinazione di beni per lo svolgimento dello scopo statutario. Per tali ragioni, come evidenziato dall'Autore, sia la giurisprudenza sia la dottrina hanno escluso che le fondazioni possano qualificarsi come *longa manus* degli enti pubblici. Al contrario, le fondazioni sono state definite come ente esterno e autonomo rispetto all'amministrazione. ↑
21. Si rinvia al parere della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Lombardia

del 30 luglio 2012, n. 350, in cui, secondo i giudici, una fondazione, destinataria diretta di un'attribuzione patrimoniale da parte di un Comune, mantiene una soggettività distinta e separata da quella del Comune conferente anche in presenza di un patrimonio ad essa totalmente destinato dall'ente locale fondatore. Tali considerazioni risultano confermate anche dal parere della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Lombardia del 21 gennaio 2013, n. 25 relativo alla possibilità per un sindaco di partecipare ad una fondazione per l'erogazione di servizi sociali. Nel parere in esame, la Corte Conti afferma che "*non appare rilevante (...) che la fondazione sia stata istituita da soggetti privati o, anche, da altri enti pubblici*" in quanto le fondazioni "*hanno natura privata e sono espressione organizzativa delle libertà sociali*". ↑

22. Secondo lo statuto della fondazione coinvolta nella presente vicenda, la carica di presidente deve essere attribuita ad uno degli amministratori nominati dalla Regione Piemonte. ↑
23. Secondo lo statuto della fondazione coinvolta nella presente vicenda, la carica di vice-presidente deve essere attribuita ad uno degli amministratori nominati dalla Città di Torino. ↑
24. Occorre segnalare, peraltro, che lo statuto della fondazione non prevede neppure interventi sussidiari degli enti fondatori funzionali a ripianare eventuali perdite. Ciò rafforza ulteriormente la considerazione secondo cui non sussiste alcun rapporto di dipendenza tra gli enti locali conferenti il patrimonio e la fondazione stessa. ↑
25. Si rinvia a Cassazione civile sez. I, 24 luglio 2009, n. 17424. Con tale sentenza, è stata disposta l'applicazione della causa di ineleggibilità in esame proprio perché il potere di nomina della maggioranza assoluta dei componenti del consiglio d'amministrazione della fondazione spettava all'ente locale e perché questi ultimi erano tenuti a trasmettere all'amministrazione che aveva il potere di nominarli una relazione sull'attività svolta e perché dovevano conformarsi, nello svolgimento delle loro funzioni, all'indirizzo politico amministrativo imposto a livello locale. Secondo la Cassazione, il complesso di questi poteri determinava in capo all'ente territoriale un'influenza dominante ed un potere di controllo sulla fondazione che integrava gli estremi della causa d'ineleggibilità invocata. In forza di tali considerazioni, poiché, nella vicenda oggetto del presente commento, tali poteri di controllo e di ingerenza da parte del Comune di Torino non sussistono, i giudici avrebbero forse potuto ulteriormente motivare la decisione assunta escludendo l'applicabilità della causa di ineleggibilità invocata dai ricorrenti. ↑
26. In tal senso, si rinvia a Franchini C. (2002), *La tassatività delle cause di ineleggibilità alle cariche elettive degli enti locali* in *Giornale di diritto amministrativo*, 1282 e ss.. ↑
27. Si veda Corte cost. sentenza del 26 marzo 1969 n. 46, Corte cost. sentenza del 2 febbraio 1990 n. 53 e Cass. Civ., sez. I, 16 gennaio 2012, n. 438. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Considerazioni a margine della condanna della Repubblica federale tedesca per l'eccidio di Borgo Ticino (nota a Tribunale di Novara, sentenza del 31 gennaio 2022, n. 50)

Giorgia Berrino[1]

(ABSTRACT)

Il 31 gennaio 2022, il Tribunale di Novara ha condannato la Repubblica federale tedesca a risarcire i danni derivanti dai crimini di guerra e contro l'umanità commessi a Borgo Ticino dai membri del reparto d'assalto della Marina del Terzo Reich il 13 agosto 1944.

La decisione, ponendosi nel solco della consolidata giurisprudenza italiana che disconosce l'immunità della Germania dalla giurisdizione civile di cognizione nelle cause promosse dalle vittime dei crimini perpetrati dalle forze armate del Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale, offre lo spunto per alcune riflessioni.

In particolare, nello scritto ci si domanda se tale giurisprudenza abbia raggiunto i suoi obiettivi: in primis, garantire una forma di riparazione nei confronti delle vittime; in secundis, fornire un contributo all'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera.

Sommario:

1. Una lunga premessa – 2. I fatti di causa: l'eccidio di Borgo Ticino – 3. La sentenza del Tribunale di Novara – 4. Gli obiettivi della giurisprudenza italiana – 5. (segue) La riparazione nei confronti delle vittime – 6. (segue) L'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario – 7. Osservazioni conclusive

1. Una lunga premessa

Come risaputo, negli ultimi anni si è affermato da parte dei nostri giudici un costante orientamento giurisprudenziale che nega l'immunità dalla giurisdizione civile di cognizione italiana degli Stati esteri qualora questi nell'esercizio di *acta iure imperii* – ovvero atti che costituiscono la concretizzazione delle prerogative sovrane statuali, per cui tradizionalmente, in conformità alla norma di diritto internazionale consuetudinario che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera, era sempre stata riconosciuta, senza alcuna eccezione, l'esenzione dalla giurisdizione – si siano resi

responsabili di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali.

Tale giurisprudenza, come altrettanto noto, si è sviluppata a seguito delle azioni civili promosse, al fine di ottenere il risarcimento dei danni non patrimoniali, nei confronti dello Stato tedesco dinanzi ai giudici italiani dalle vittime – o dai familiari delle vittime – dei crimini di guerra e contro l'umanità perpetrati dalle forze armate del Terzo Reich sul territorio italiano durante il secondo conflitto mondiale.

In particolare, l'orientamento giurisprudenziale è stato inaugurato dalla Corte di Cassazione con la sentenza *Ferrini* nel 2004[2]. In estrema sintesi, i giudici di legittimità nella sentenza, adottando un approccio fondato sull'interpretazione del diritto internazionale (c.d. approccio internazionalista), hanno affermato che la norma consuetudinaria che impone agli Stati di astenersi dall'esercitare la giurisdizione sugli Stati esteri non è assoluta, dovendo essere bilanciata con le norme di *ius cogens* a protezione dei diritti umani fondamentali, le quali, ponendosi all'apice della gerarchia delle fonti del diritto internazionale, debbono prevalere sulla norma di diritto internazionale consuetudinario che prevede l'immunità, nel caso in cui si registri tra tali norme un'antinomia.

Il *dictum* della *Ferrini* è stato seguito dai giudici italiani, che hanno costantemente disconosciuto l'immunità della Germania e condannato tale Stato al risarcimento dei danni cagionati dal Terzo Reich durante il secondo conflitto mondiale[3].

Tuttavia, a seguito del ricorso presentato nel 2008 della Germania alla Corte internazionale di giustizia (CIG) per violazione delle immunità giurisdizionali da parte dell'Italia[4], la situazione è mutata.

I giudici dell'Aja, nella sentenza del 3 febbraio 2012[5], hanno infatti affermato che la norma di diritto internazionale consuetudinario che garantisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera trova applicazione per tutti gli *acta iure imperii*, senza eccezioni, precisando che tra gli *acta iure imperii* si annoverano anche gli atti posti in essere dal Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale in violazione del diritto internazionale, trattandosi di atti che costituiscono estrinsecazione delle prerogative sovrane di uno Stato, la cui illiceità non incide in alcun modo sulla loro classificazione.

La CIG, rigettando tutti gli argomenti presentati dalla difesa italiana, ha chiarito che la norma sull'immunità in quanto norma procedurale non entra in conflitto con le norme a tutela dei diritti umani fondamentali, essendo queste norme di natura sostanziale, e pertanto ha negato che vi dovesse essere una prevalenza delle norme sostanziali in quanto gerarchicamente superiori (norme di *ius cogens*).

I giudici hanno inoltre rigettato la tesi della *territorial tort exception*, sostenendo come non fosse possibile affermare che dovesse essere negata l'immunità nei confronti di uno Stato qualora questi abbia posto in essere tramite le proprie forze armate atti sul territorio dello Stato del foro che cagionino la morte o lesioni personali a persone, oppure danni a cose.

La CIG ha altresì statuito che non vi fossero elementi per sostenere che l'immunità dovesse essere disconosciuta qualora questa rappresenti il c.d. *last resort argument*, ovvero qualora il diniego dell'immunità rappresenti l'unico rimedio esperibile – l'*extrema ratio* – da parte delle vittime per ottenere una riparazione, a fronte del fallimento di tutti gli altri tentativi operati.

Infine, i giudici dell'Aja hanno escluso che la combinazione delle argomentazioni presentate dalla difesa italiana potesse giustificare il diniego dell'immunità di uno Stato dalla giurisdizione civile di cognizione straniera per *acta iure imperii.*

Al fine di dare attuazione a quanto stabilito dalla CIG nella sua decisione, l'Italia ha adottato la L. n. 5 del 2013, che, all'art. 3[6], c. 1, stabiliva l'obbligo per il giudice italiano di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in ogni stato e grado del processo, quando la CIG ha escluso, in un procedimento in cui è parte lo Stato italiano, l'assoggettamento di specifiche condotte di un altro Stato alla giurisdizione civile. Inoltre, al c. 2 del medesimo articolo era prevista una nuova ipotesi di revocazione per difetto di giurisdizione rispetto a sentenze passate in giudicato in contrasto con la decisione della CIG.

La giurisprudenza italiana, pertanto, ha mutato il proprio orientamento, e, in conformità a quanto statuito dai giudici dell'Aja, ha riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione civile di cognizione nei confronti dello Stato tedesco per i crimini della seconda guerra mondiale[7].

Senonché, l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 238/2014 ha nuovamente modificato il corso della giurisprudenza italiana[8].

La Consulta, ricorrendo ad un approccio alla questione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera fondato sulla necessità di salvaguardare i principi fondamentali della Costituzione italiana (c.d. approccio costituzionalista), ha, infatti, sostenuto, tramite una pronuncia interpretativa di rigetto, che, in virtù dell'applicazione dei controlimiti, la norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati, così come interpretata dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, non entri nel nostro ordinamento nella parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da crimini di guerra commessi almeno in parte sul territorio italiano da parte del Terzo Reich, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione (*rectius* artt. 2 e 24 Cost.). Inoltre, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme nazionali che davano attuazione alla sentenza della CIG per violazione dei predetti principi[9].

Come noto, la pronuncia interpretativa di rigetto vincola soltanto il giudice *a quo*[10]. Ciò nonostante, i giudici italiani, che si sono pronunciati successivamente alla 238/2014 sulla questione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera per gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, hanno costantemente disconosciuto l'immunità nei confronti degli Stati esteri, anche in casi riguardanti fatti diversi dai crimini della seconda guerra mondiale commessi dallo Stato tedesco[11].

Tali pronunce si sono però caratterizzate per non costituire una pedissequa affermazione di quanto asserito dalla Consulta, quanto piuttosto per aver dato luogo ad una sorta di "commistione" tra l'argomentazione costituzionalista della 238/2014 e quella internazionalista che era stata utilizzata dalla giurisprudenza *Ferrini* e rigettata dalla CIG, dando così vita a quello che in dottrina è stato definito un orientamento «ondivago»[12].

Come vedremo, nell'ambito della giurisprudenza successiva alla 238/2014, si colloca anche la sentenza di condanna emessa dal Tribunale di Novara nei confronti della Germania il 31 gennaio 2022, a seguito di un'azione promossa nel 2017 contro lo Stato tedesco dal Comune di Borgo Ticino e da quattro persone fisiche per una delle vicende più aberranti tra quelle legate all'occupazione tedesca dell'Italia.

Ponendosi nel solco di tale giurisprudenza, la decisione – lo si anticipa – consente di operare alcune riflessioni, legate agli obiettivi perseguiti dalla giurisprudenza italiana.

2. I fatti di causa: l'eccidio di Borgo Ticino

Secondo la ricostruzione dei fatti fornita dalle parti attrici nell'atto di citazione, il 13 agosto 1944, sei componenti del Marine Einsatz Kommando 80 (MEK 80), reparto d'assalto della Marina del Terzo Reich di stanza a Castelletto Ticino, si recavano a Novara per un approvvigionamento di carburante; durante il viaggio di ritorno, i tedeschi subivano un'imboscata ad opera dei partigiani, a circa 800 metri da Borgo Ticino, ed in quattro rimanevano feriti.

Una volta rientrati alla base, i militari avvisavano Waldemar Krumhaar, l'Ufficiale Comandante del MEK 80, di quanto accaduto, e questi si metteva subito in contatto con l'Ufficio delle SS per le misure antipartigiane del nord-ovest d'Italia. Dall'Ufficio delle SS veniva impartito l'ordine di procedere ad una rappresaglia nei confronti dei civili di Borgo Ticino, consistente nell'uccisione di tre persone per ogni militare tedesco ferito, nell'imposizione alla comunità del pagamento di una somma pari a 300.000 lire, nell'incendio di una parte dell'abitato nonché nella requisizione di ogni mezzo di comunicazione e di trasporto.

A fronte degli ordini ricevuti, i membri della Marina tedesca partivano alla volta di Borgo Ticino insieme ad un contingente della Xª Flottiglia MAS, corpo militare indipendente, ufficialmente di fanteria della Marina della Repubblica Sociale Italiana, che occupava l'idroscalo di Sant'Anna di Sesto Calende.

Giunti al comune, i militari radunavano tutti i civili nella piazza centrale e selezionavano, del tutto casualmente, dodici uomini al fine di procedere alla loro fucilazione.

A nulla serviva l'esibizione da parte delle persone selezionate delle carte di identità, nel tentativo di provare di essere regolari cittadini estranei alla lotta partigiana, né l'esborso da parte del Comune della somma di 300.000 lire, che era stata richiesta da Krumhaar con la promessa che se fosse stata versata non si sarebbe proceduto all'esecuzione.

I militari uccidevano dodici uomini tra i 17 e i 35 anni, mentre i parenti di questi ed i loro compaesani erano lì presenti e costretti ad assistere sotto la minaccia delle armi.

Conclusa la fucilazione, la popolazione veniva evacuata dal paese e la rappresaglia continuava con le razzie, non soltanto di mezzi di trasporto e comunicazione ma di ogni tipo di bene compresi i generi alimentari, e l'incendio dell'abitato, finché nel tardo pomeriggio i militari lasciavano Borgo Ticino[13].

3. La sentenza del Tribunale di Novara

Nella sua decisione, il Tribunale di Novara si è preliminarmente pronunciato sulla sussistenza della giurisdizione italiana, prendendo in considerazione la questione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera.

È opportuno precisare che la Repubblica federale tedesca – come ormai di prassi negli ultimi anni – non è si costituita in giudizio, limitandosi ad inviare una comunicazione alla

cancelleria del Tribunale indirizzata al giudice, nella quale ha affermato che le cause promosse dinanzi ai giudici italiani contro la Germania per le gravi violazioni di diritto internazionale umanitario commesse tra il 1943 e il 1945 rappresentano una violazione dei principi del diritto internazionale stabiliti dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, e, pertanto, lo Stato tedesco non avrebbe depositato nel giudizio ulteriori atti.

Il giudice novarese ha ritenuto che le considerazioni esposte nella comunicazione non potessero essere oggetto di valutazione, non essendo contenute in una rituale comparsa di costituzione e risposta.

Tuttavia, essendo l'eventuale difetto di giurisdizione rilevabile *ex officio*, il Tribunale ha chiarito che rispetto alle domande azionate dovesse essere riconosciuta la giurisdizione italiana.

La pronuncia, come anticipato, non sembra apportare alcun elemento di novità rispetto alle decisioni emesse dai giudici italiani successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 238/2014.

Il Tribunale di Novara ha, infatti, affermato – in ossequio all'approccio costituzionalista – come la norma consuetudinaria sull'immunità non operi nel nostro ordinamento per i *delicta imperii*. La ragione della mancata operatività della norma non è stata però individuata – così come avrebbe dovuto essere conformemente all'argomentazione costituzionalista – nella contrarietà ai principi supremi della Costituzione (*rectius* artt. 2 e 24 Cost.). Il giudice ha, infatti, sostenuto – sulla base della combinazione tra gli argomenti della sentenza n. 238/2014 e quelli usati dalla sentenza *Ferrini* – che la mancata operatività della norma consuetudinaria nell'ordinamento nazionale per i *delicta imperii* dipenda dal fatto che questi siano stati compiuti in violazione di norme internazionali di *ius cogens*, e pertanto siano lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.

Nel merito, il Tribunale ha accolto la ricostruzione prospettata nell'atto di citazione, ritenendo che il fatto ivi contestato, così come le sue concrete modalità di svolgimento e l'individuazione dei responsabili, potessero dirsi provate sulla base degli accertamenti condotti nel corso dei processi penali celebrati a carico di alcuni dei soggetti – tra cui Waldemar Krumhaar – coinvolti nell'esecuzione dell'eccidio, i cui verbali sono stati prodotti nel giudizio civile[14]. Sulla base di tale presupposto, è stata riconosciuta la responsabilità della Germania per i fatti di causa – qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità – in virtù del rapporto organico intercorso tra i membri del MEK80 ed il Terzo Reich.

Tuttavia, soltanto alcune delle domande attoree sono state ritenute fondate.

Il Tribunale ha accolto la richiesta di risarcimento dei danni presentata dal Comune di Borgo Ticino, in qualità di ente esponenziale della comunità territoriale, per le sofferenze ed il turbamento morale subiti dalla collettività, liquidando nei confronti dell'ente una somma pari a 400.000 euro.

Non tutte le richieste presentate dalle persone fisiche invece sono state accolte.

Il danno *iure proprio* euro patito per la lesione del rapporto parentale è stato riconosciuto nei confronti di una delle ricorrenti, la quale all'epoca dei fatti aveva otto anni e conviveva

con lo zio, deceduto nell'eccidio. Il danno, quantificato nella misura di 50.000 euro, è stato ritenuto provato sulla base sia della presunta esistenza tra i due di un pregresso vincolo affettivo, reciso a seguito della strage, sia di ulteriori elementi di prova forniti rispetto all'impatto negativo che l'uccisione dello zio aveva avuto sull'intera esistenza della ricorrente.

Le altre richieste per il risarcimento del danno a seguito della lesione del rapporto parentale presentate *iure proprio*, così come quelle presentate *iure successionis*, nonché le richieste di risarcimento per il c.d. danno catastrofale *iure hereditatis* sono state invece rigettate in quanto considerate non provate o tardive.

4. Gli obiettivi della giurisprudenza italiana

Come anticipato, la decisione del Tribunale di Novara, inserendosi nel consolidato solco giurisprudenziale che nega l'immunità dello Stato tedesco nelle cause promosse dalle vittime – o dai loro eredi – dei crimini internazionali perpetrati dal Terzo Reich nello svolgimento delle attività belliche sul territorio italiano tra il 1943 ed il 1945, offre lo spunto per alcune riflessioni di carattere generale.

In particolare, ci si domanda se l'orientamento dalla giurisprudenza italiana, ribadito ancora una volta dal giudice novarese, abbia centrato quelli che potremmo definire i suoi obiettivi.

Tale analisi verrà condotta alla luce di alcuni importanti cambiamenti che si sono recentemente registrati in materia.

Il primo obiettivo rispetto al quale ci si interroga attiene allo specifico caso che coinvolge Germania-Italia oggetto delle pronunce, e consiste nell'assicurare una forma di riparazione alle vittime dei crimini perpetrati dal Terzo Reich che ne erano rimaste sprovviste, e che, pertanto, hanno promosso una causa contro lo Stato tedesco al fine di ottenere il risarcimento dei danni.

Il secondo obiettivo ha invece una portata più ampia che trascende il caso italo-tedesco e riguarda il contributo all'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli Stati così come interpretata dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, nel senso di escludere che uno Stato possa andare esente dalla giurisdizione straniera ogniqualvolta si sia reso responsabile sul territorio dello Stato del foro di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali ancorché nell'esercizio di attività classicamente qualificate come *iure imperii*.

5. (segue) La riparazione nei confronti delle vittime

Il disconoscimento dell'immunità dello Stato tedesco dalla giurisdizione civile di cognizione italiana operato dai nostri giudici a fronte di azioni promosse dalle vittime dei crimini commessi da parte del Terzo Reich durante la Seconda guerra mondiale si è sempre fondato su un preciso presupposto ed obiettivo, ovvero la necessità di garantire una forma di riparazione nei confronti delle vittime che ne erano rimaste sprovviste[15].

Tale dato è stato confermato tanto da quanto sostenuto dalla difesa italiana dinanzi alla CIG con riferimento al c.d. *last resort argument*, tanto da quanto statuito dalla Corte

costituzionale nella sentenza n. 238/2014, in cui è stato in più punti evidenziato come non vi fossero rimedi giurisdizionali alternativi a tutela delle vittime[16].

L'obiettivo della giurisprudenza italiana è parso, però, per lungo tempo destinato a rimanere lettera morta.

Contrariamente, infatti, a quanto auspicato dalla CIG nella sua decisione del 2012[17], Italia e Germania non hanno instaurato dei negoziati al fine risolvere la questione della mancata riparazione di alcune categorie di vittime. Inoltre, la Germania si è sempre rifiutata di adempiere alle sentenze di condanna, le quali non hanno potuto trovare attuazione nemmeno tramite l'esecuzione forzata. Si consenta, infatti, di ricordare brevemente che, sulla base di quanto disposto dal diritto internazionale consuetudinario, e confermato dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, affinché possa essere adottata una misura coercitiva nei confronti dei beni di proprietà di uno Stato estero siti sul territorio di un altro Stato occorre che un immobile sia utilizzato per usi diversi da quelli pubblici non commerciali[18]. La difficoltà dunque di individuare beni di proprietà della Germania siti sul territorio italiano destinati a usi commerciali, e l'impossibilità di aggredire beni pubblici, ha reso impossibile l'esecuzione delle sentenze[19].

La situazione, tuttavia, è recentemente mutata.

Al fine di dare esecuzione ad alcune pronunce di condanna per i fatti della seconda guerra mondiale, sono stati infatti aggrediti alcuni beni sul territorio italiano di proprietà della Germania – rivendicati da tale Stato come beni a destinazione pubblicistica – ed il Tribunale di Roma ha rigettato la richiesta di sospensione dell'esecuzione forzata presentata dallo Stato tedesco, sostenendo come i principi della 238/2014 dovessero trovare applicazione anche in materia di esecuzione[20].

Ciò ha fatto sì che la Germania, al fine di evitare la vendita dei beni pignorati, presentasse un nuovo ricorso alla CIG per violazione delle immunità giurisdizionali da parte dell'Italia[21].

La risposta dello Stato italiano al nuovo ricorso tedesco è stata l'istituzione, il 30 aprile scorso, tramite l'art. 43 D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni con L. 29 giugno 2022 n. 79, del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione dei diritti inviolabili della persona commessi sul territorio italiano, o comunque in danno di cittadini italiani, dalle forze armate del Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945[22].

L'intervento normativo è testualmente volto ad assicurare continuità all'Accordo italo-tedesco per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario concluso a Bonn il 2 giugno 1961, reso esecutivo in Italia tramite d.P.R. del 14 aprile 1963, n. 1263.

L'articolo 43 del decreto legge, così come convertito, chiarisce che le sentenze di accertamento e liquidazione dei danni alle quali il Fondo è dedicato acquistino efficacia esecutiva soltanto al momento del passaggio in giudicato, e possano essere eseguite soltanto a valere sul Fondo; viene, infatti, preclusa la possibilità di iniziare o proseguire procedure esecutive fondate su tali sentenze, oltre che sulle sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento dei danni provocati dal Terzo Reich tra il 1939

ed il 1945, e viene stabilito che i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi siano estinti.

Al Fondo, che attualmente presenta una dotazione pari a 20.000.000 euro per il 2023 e di 11.808.000 euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026[23], possono accedere coloro che, a seguito di un'azione giudiziaria avviata entro la data di entrata in vigore del decreto o entro 180 giorni da tale data, siano titolari di una sentenza di accertamento e liquidazione dei danni a cui il Fondo è dedicato che sia passata in giudicato o di un accordo di transazione.

Viene inoltre specificato che il pagamento effettuato tramite il Fondo estingue ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie.

L'individuazione delle procedure di accesso al Fondo, così come le modalità di erogazione degli importi agli aventi diritto, e le ulteriori disposizioni per l'attuazione dell'art. 43, sono state rinviate all'adozione di un decreto interministeriale, che avrebbe dovuto essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto ma di cui ad oggi, a causa del recente cambio di Governo, non vi è ancora traccia[24].

Gli interrogativi che l'art. 43 pone sono plurimi, e non è possibile analizzarli in questa sede[25].

Ciò nonostante, l'istituzione del Fondo rende certamente possibile affermare che perlomeno alcune delle vittime dei crimini commessi dal Terzo Reich, che erano rimaste prive di una forma di riparazione e si sono rivolte ai tribunali italiani al fine di ottenere un risarcimento, potranno ora beneficiare di un ristoro.

6. (segue) L'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario

Più complessa appare la questione attinente al raggiungimento del secondo obiettivo.

Come noto, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 238/2014, dopo aver riconosciuto che l'interpretazione della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile straniera fornita dalla CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012 è particolarmente qualificata, e che l'applicazione di tale norma da parte dei giudici nazionali deve essere effettuata, in virtù del principio di conformità, nell'osservanza dell'interpretazione datane nell'ordinamento di origine[26], ha chiarito tuttavia di detenere la competenza esclusiva a vagliare la compatibilità della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità con la Costituzione ed i suoi principi fondamentali, compatibilità che nel caso di specie è stata esclusa con «*l'effetto di produrre un ulteriore ridimensionamento della portata della predetta norma, limitata al diritto interno ma tale da concorrere altresì ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stato del diritto internazionale*»[27].

Sulla capacità della sentenza 238/2014 di contribuire all'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario in questione vi è sempre stato un forte scetticismo da parte della dottrina.

Tale scetticismo si è fondato principalmente su due motivazioni.

La prima ragione riguarda lo specifico approccio utilizzato nella sentenza.

Tale approccio, di natura costituzionalista, andrebbe ad alimentare il dualismo tra ordinamento internazionale e ordinamento interno, e non fondandosi su un'interpretazione della norma di diritto internazionale consuetudinario non sarebbe in grado di condurre ad una sua evoluzione[28].

Questa preoccupazione tuttavia sembrerebbe superabile.

In primis, la stessa 238/2014, per quanto formalmente abbia fondato il suo ragionamento su un approccio costituzionalista, rispettoso dell'interpretazione fornita dalla CIG nel 2012 della norma internazionale consuetudinaria, si è in più punti della decisione – più o meno indirettamente – contrapposta a quanto affermato dai giudici dell'Aja[29], svelando dunque una prospettiva anche internazionalista.

In secondo luogo, non si deve dimenticare che le argomentazioni utilizzate per il bilanciamento tra la norma di diritto internazionale consuetudinario e gli artt. 2 e 24 Cost. ben potrebbero essere trasposte nell'ordinamento internazionale, il quale attribuisce un ruolo centrale alla tutela dei diritti umani fondamentali[30].

Vi è poi un ulteriore dato che non può essere ignorato.

Come detto, la giurisprudenza italiana successiva alla 238/2014 si è caratterizza per essere una giurisprudenza "ondivaga". Di conseguenza, il portato ultimo della 238/2014, su cui si basa l'attuale prassi della magistratura italiana, non può dirsi limitato all'argomentazione costituzionalista, estendendosi alla prospettiva internazionalista[31].

La seconda ragione in base alla quale la dottrina ha ritenuto che la 238/2014 non sia in grado di porre in essere una modifica nel diritto internazionale consuetudinario non riguarda specificamente l'argomentazione utilizzata dalla Consulta nella sentenza, quanto piuttosto il problema della uniformità della prassi dello Stato italiano.

Taluni autori hanno, infatti, ricordato come la prassi di uno Stato debba essere valutata nel suo insieme, prendendo in considerazione quanto praticato da parte di tutti gli organi statali. Sulla base di tale presupposto è stato sostenuto come il fatto che l'esecutivo italiano, dopo la sentenza 238/2014, abbia costantemente affermato per il tramite dell'Avvocatura di Stato l'assenza della giurisdizione italiana nelle cause promosse contro lo Stato tedesco per *delicta imperii*[32], potesse avere un impatto negativo sul tentativo della giurisprudenza italiana di indurre un'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario[33].

Sotto questo punto di vista, l'art. 43 del D.L. 36/2022 non sembrerebbe apportare un cambiamento significativo.

L'articolo prevede infatti espressamente che uno dei requisiti per l'accesso al Fondo siano le sentenze di condanna definitive pronunciate a carico della Germania, le quali presuppongono necessariamente il disconoscimento dell'esenzione dalla giurisdizione nei confronti di tale Stato. Inoltre, la norma consente di esercitare nuove azioni – seppur entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto – nei confronti della Repubblica federale tedesca, alle quali seguirà inevitabilmente il diniego dell'immunità (salvi i casi in cui vi sarà un accordo transattivo prima che i giudici si pronuncino sulla questione della giurisdizione).

Va anche considerato che la previsione del termine decadenziale per l'esercizio di nuove azioni non sembrerebbe inficiare l'eventuale "legittimazione" da parte del Governo al disconoscimento dell'immunità da parte dei nostri giudici, incidendo unicamente sul problematico aspetto che concerne la questione della decadenza-prescrizione[34].

Occorre, tuttavia, tenere presente che – come già ricordato – l'istituzione del Fondo, secondo quanto affermato nell'art. 43, assicura continuità all'Accordo italo-tedesco concluso a Bonn nel 1961. Pertanto, l'intervento governativo, più che come condivisione della posizione della magistratura, potrebbe essere qualificato come l'unica strada percorribile, nel rispetto della pronuncia della Consulta, per manlevare lo Stato tedesco nel rispetto dell'Accordo.

La mancanza della condivisione della posizione della magistratura sembrerebbe confermata peraltro dal fatto che l'accesso al Fondo non venga garantito nei confronti di coloro che siano titolari di sentenze straniere, che, a seguito del disconoscimento dell'immunità, abbiano condannato la Germania per i fatti della seconda guerra mondiale, e siano poi state oggetto di *exequatur* da parte dei giudici italiani.

Sembra, dunque, difficile sostenere che il recente intervento normativo possa consentire alla prassi italiana in materia di immunità di assumere una maggiore uniformità[35].

Tanto premesso rispetto all'ordinamento italiano, per tentare di rispondere al quesito che ci si è posti, e dunque valutare se vi sia un'eventuale evoluzione, con il contributo fornito dall'orientamento giurisprudenziale italiano, della norma di diritto internazionale consuetudinario così come interpretata dalla CIG nel 2012, occorre vagliare – seppur sinteticamente – alcune recenti decisioni adottate dai tribunali di altri Paesi, che hanno negato l'immunità di uno Stato estero a fronte di gravi violazioni dei diritti umani ancorché commessi nell'esercizio di atti classicamente qualificati come *iure imperii*.

La prima sentenza che viene in considerazione è quella pronunciata nel c.d. caso delle *comfort women* dalla Corte del distretto centrale di Seoul l'8 gennaio 2021, con cui i giudici hanno disconosciuto l'immunità del Giappone e riconosciuto le richieste di risarcimento dei danni avanzate nei confronti di tale Stato da parte di dodici donne sudcoreane, vittime di schiavitù sessuale a seguito del sistema creato dall'Impero giapponese tra la Prima e la Seconda guerra mondiale nei territori asiatici occupati[36].

Anzitutto, i giudici, dopo aver riconosciuto che i fatti oggetto di causa dovessero essere qualificati come atti compiuti *iure imperii*, hanno analizzato lo status del diritto internazionale consuetudinario in materia di immunità degli Stati dalla giurisdizione civile straniera – richiamando anche la sentenza *Ferrini*, la decisione della CIG del 2012, nonché la pronuncia n. 238/2014 – e sostenuto come possano essere rinvenute delle eccezioni all'immunità per *acta iure imperii*.

Tali eccezioni troverebbero applicazione per i fatti di causa, costituendo questi ultimi crimini contro l'umanità posti in essere dal Giappone in violazione delle norme di *ius cogens* nei confronti di cittadini sudcoreani sul territorio dello Stato del foro illecitamente occupato.

La Corte, in particolare, ha specificato che l'immunità di uno Stato è una norma procedurale attinente alla determinazione della giurisdizione e funzionale alla realizzazione dei diritti

sostanziali, chiarendo come tale norma possa talvolta limitare i diritti sostanziali, ma mai fino al punto di farli venire meno o distorcerli. Dopodiché ha affermato che le norme di *ius cogens* non possano mai essere derogate da norme di rango inferiore, tra cui si annovera la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità.

I giudici hanno poi sostenuto l'importanza di porre in essere un'interpretazione della norma consuetudinaria internazionale che non conduca a conclusioni irragionevoli o ingiuste.

Sulla base dell'importanza dell'art. 27 della Costituzione sudcoreana, che sancisce il diritto di accesso al giudice e garantisce la tutela di altri diritti fondamentali, è stato affermato come la norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità non possa violare la Costituzione di uno Stato, ponendosi quest'ultima all'apice nell'ordinamento interno. Di conseguenza, è stato concluso che nel caso in cui la norma internazionale consuetudinaria sull'immunità garantisca l'esenzione dalla giurisdizione per atti così gravi e lesivi dei diritti umani fondamentali come quelli di causa non possa produrre effetti nell'ordinamento interno.

Infine, è stato evidenziato come l'unico rimedio per le vittime in questo caso potesse essere individuato nel disconoscimento dell'immunità dello Stato convenuto e nella conseguente celebrazione della causa.

La seconda decisione che deve essere richiamata è quella pronunciata dalla Corte suprema brasiliana il 23 settembre 2021 nel c.d. caso *Changri-la*, con la quale è stata disconosciuta l'immunità della Germania ed accolta una richiesta di risarcimento dei danni presentata dai parenti delle vittime di un peschereccio affondato nelle acque territoriali del Brasile da un sottomarino tedesco durante la seconda guerra mondiale[37].

La Corte, nella sua pronuncia, ha posto in essere un ragionamento che è parso preludere all'affermazione dell'esistenza di un'eccezione all'immunità per gli *acta iure imperii*, a fronte di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali.

È stato, infatti, chiarito che l'immunità per *acta iure imperii* trova la sua fonte nel diritto internazionale consuetudinario, il quale, pur avendo uno status elevato nel diritto internazionale, non dovrebbe prevalere nel caso di specie essendo gli atti oggetto di causa illegittimi.

Dopodiché, la Corte ha sottolineato come l'immunità non sia una regola assoluta, prendendo in considerazione le eccezioni rinvenibili nei trattati, nelle legislazioni dei vari Paesi, nonché richiamando la giurisprudenza *Ferrini* e le tesi in essa espresse, e sottolineando come la decisione della CIG del 3 febbraio 2012 non produca effetti *erga omnes* ma sia vincolante soltanto per le parti di causa. Sulla base dell'analisi condotta, è stato affermato come nel diritto internazionale la questione dell'immunità per *acta iure imperii* in caso di violazione dei diritti umani resti all'ordine del giorno.

Senonché la Corte ha, infine, negato l'immunità sostenendo che per rendere efficace l'art. 4, par. 2, della Cost. brasiliana, che attribuisce la prevalenza ai diritti umani come principio che regola le relazioni internazionali dello Stato brasiliano, l'esenzione di uno Stato estero dalla giurisdizione debba essere esclusa nel caso in cui questo si sia reso responsabile di atti illeciti che violino i diritti umani.

Da ultimo, occorre menzionare una serie di pronunce emesse tra l'aprile ed il giugno di quest'anno da parte della Corte suprema ucraina, attraverso le quali la Corte ha negato l'immunità dalla giurisdizione nei confronti della Federazione Russa per le gravi violazioni dei diritti umani fondamentali commesse da tale Stato sul territorio ucraino a partire dall'inizio del conflitto nel 2014.

Con tali decisioni, la Corte ha mutato il suo consolidato orientamento giurisprudenziale che aveva fino a quel momento riconosciuto l'immunità alla Russia in forza di quanto disposto dall'art. 79, par. 1, della legge ucraina sul diritto internazionale privato, secondo cui non è possibile esercitare la giurisdizione in assenza del consenso dello Stato convenuto [38].

La sentenza del 14 aprile 2022 si è fondata su due diverse argomentazioni[39].

L'immunità è anzitutto stata disconosciuta sulla base dell'applicazione della *territorial tort exception*, richiamando l'art. 11 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati del 1972 e l'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004, e sostenendo come tali trattati, nonostante non siano stati ratificati né dalla Russia né dall'Ucraina, riflettano una tendenza nello sviluppo del diritto internazionale in merito al riconoscimento di determinati limiti entro i quali uno Stato estero può chiedere l'immunità in sede civile.

Inoltre, è stato affermato come l'Ucraina non avesse alcun obbligo di rispettare e concedere l'immunità allo Stato russo, dal momento che gli atti oggetto di causa non erano qualificabili come *iure imperii*, trattandosi di atti di aggressione armata contro l'Ucraina, costituenti una violazione dell'obbligo, sancito dalla Carta ONU, di rispettare la sovranità e l'integrità territoriale di un altro Stato, nonché di crimini internazionali.

La decisione è stata seguita da una serie di pronunce similari, che hanno confermato il diniego dell'immunità dalla giurisdizione civile di cognizione nei confronti della Russia sia sulla base delle argomentazioni poste a sostegno della sentenza del 14 aprile 2022, sia sulla base di ulteriori motivazioni[40].

Tra le nuove argomentazioni, la Corte ha sostenuto che il riconoscimento dell'immunità nei confronti della Russia avrebbe privato i ricorrenti di una tutela giurisdizionale effettiva, e ciò sarebbe stato incompatibile con quanto previsto dall'art. 6, par. 1, della CEDU e dall'art. 55 della Costituzione ucraina[41].

In particolare, i giudici hanno richiamato le condizioni sancite dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo affinché la limitazione del diritto di accesso alla giustizia mediante l'applicazione della norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile straniera non violi l'art. 6, par. 1, della CEDU[42]. Sulla base di tale presupposto, è stata esclusa l'immunità della Russia sostenendo come l'esenzione dalla giurisdizione ucraina in questo caso non perseguisse uno scopo legittimo, dal momento che i rapporti di civiltà e buone relazioni tra gli Stati – a cui la norma sull'immunità tende – risultano preclusi nel caso di specie dalla commissione da parte dello Stato russo di atti di aggressione e crimini internazionali ai danni dell'Ucraina. Inoltre, è stato evidenziato come non vi fosse alcun motivo ragionevole per presumere che il diritto degli attori potesse essere tutelato presentando un ricorso presso i tribunali russi, considerato che la Federazione Russa rifiuta il riconoscimento di qualsiasi responsabilità circa attività militari illegali sul territorio

ucraino, e che non vi fossero disponibili meccanismi o accordi internazionali per la riparazione delle vittime tra i due Stati. Pertanto, la Corte ha concluso che, nel caso di specie, l'unico rimedio a disposizione delle vittime fosse l'accesso ai tribunali ucraini, la cui privazione avrebbe determinato la negazione dell'essenza stessa del diritto.

Un'ulteriore argomentazione che la Corte ha invocato a supporto della propria decisione è stato il fatto che il riconoscimento dell'immunità alla Russia avrebbe comportato una violazione da parte dell'Ucraina degli obblighi internazionali a cui tale Stato è tenuto in forza della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e la Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo.

È evidente come tutte le sentenze richiamate, con argomentazioni in parte sovrapponibili ed in parte dissimili, che riflettono anche quanto già affermato dalla giurisprudenza italiana, si pongano in contrasto con quanto sostenuto dai giudici dell'Aja nella decisione del 3 febbraio 2012.

L'accento sul diritto interno, sempre presente nelle decisioni, sembrerebbe in realtà costituire un'argomentazione *a fortiori*, "di chiusura" e conferma di quanto sarebbe già possibile rilevare analizzando il diritto internazionale.

Tuttavia, l'esiguo numero delle decisioni e la poliedricità delle argomentazioni in esse richiamate rende difficile poter affermare che sia in corso un'evoluzione della norma di diritto internazionale consuetudinario così come interpretata dalla CIG.

7. Osservazioni conclusive

Provando a trarre le fila di quanto finora illustrato, e, dunque, cercare di comprendere se la giurisprudenza italiana abbia centrato i suoi obiettivi, sembrerebbe potersi affermare che il primo obiettivo sia stato – perlomeno parzialmente – raggiunto.

L'iniziativa governativa di cui all'art. 43 del D.L. n. 36/2022, per quanto sia stata fortemente criticata[43] e – come detto – abbia sollevato una pluralità di interrogativi, consentirà di erogare una forma di riparazione ad alcune delle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal Terzo Reich durante la seconda guerra mondiale che ne erano rimaste sprovviste.

Occorre però porre l'accento su *quali* vittime rientrino nella categoria individuata dall'iniziativa assunta dal Governo.

Come già evidenziato, l'articolo 43 prevede testualmente l'istituzione «del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione dei diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano, o comunque in danno di cittadini italiani, dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945», individuando come requisiti per l'accesso al Fondo la titolarità di una sentenza di accertamento e liquidazione dei danni a cui il Fondo è dedicato – conseguita a seguito di un'azione giudiziaria avviata entro la data di entrata in vigore del decreto o entro 180 giorni da tale data – che sia passata in giudicato o di un accordo di transazione.

È indubbio come tra le vittime rientrino le persone fisiche, tuttavia nulla viene specificato

rispetto agli enti pubblici collettivi, come il Comune di Borgo Ticino.

Ad opinione di chi scrive, le somme del Fondo saranno erogate anche nei confronti di tali enti, rientrando questi nella categoria descritta dall'art. 43.

La possibilità di ricomprendere anche i Comuni tra i beneficiari si fonderebbe su due diversi dati.

Anzitutto, il fatto che i Comuni, nei casi attinenti ai crimini di guerra e contro l'umanità, non agiscono per «una lesione dell'immagine, una perdita della credibilità […] o un ostacolo al perseguimento dei fini istituzionali» ma per «un danno patito […] quali soggett *esponenzial degli interessi dei consociati»*[44]*: proprio nella loro qualità, dunque, di "vittime esponenziali" sarebbero legittimati ad accedere al Fondo.*

Inoltre, non si deve dimenticare il riferimento all'art. 43 nell'Accordo italo-tedesco di Bonn del 1961. Secondo tale Accordo, a fronte dell'esborso da parte della Germania di 40 milioni di marchi nei confronti dell'Italia, il Governo italiano ha dichiarato che sono definite tutte le rivendicazioni e richieste della Repubblica italiana, così come delle persone fisiche o giuridiche italiane, ancora pendenti nei confronti della Germania, o di persone fisiche o giuridiche tedesche, purché derivanti da diritti o ragioni sorti nel periodo tra il 1 settembre 1939 e l'8 maggio 1945, e si è impegnato a mantenere indenne la Repubblica federale tedesca da ogni eventuale azione o pretesa legale da parte di persone fisiche o *giuridiche* italiane per le rivendicazioni e le richieste suddette[45].

Quali categorie di vittime rimangono allora escluse?

L'art. 43 sembra inequivocabilmente non consentire l'accesso al Fondo ai titolari delle sentenze estere che abbiano condannato la Germania per i fatti del secondo conflitto mondiale, nei confronti dei quali viene anche preclusa l'esecuzione delle sentenze nell'ordinamento italiano.

Da questo punto di vista, dunque, non può dirsi che l'obiettivo della giurisprudenza sia stato centrato in pieno, avendo i giudici italiani – come già ricordato – concesso l'*exequatur* di tali sentenze, sulla base degli stessi presupposti in forza dei quali è stata disconosciuta l'immunità della Germania dalla giurisdizione civile di cognizione italiana.

Per quanto concerne il secondo obiettivo, non sembra possibile sostenere che questo attualmente sia stato raggiunto.

Stabilire se sia in atto un'evoluzione, sulla spinta della giurisprudenza italiana, della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile di cognizione straniera, così come interpretata dalla CIG nel 2012, è ancora prematuro: «we are too early in the game»[46].

Anzitutto, il numero delle sentenze che disconoscono l'immunità di uno Stato estero a fronte della commissione di *delicta imperii* è ancora troppo esiguo.

Inoltre, l'impressione che si ha leggendo le decisioni della magistratura estera poc'anzi richiamate è che si proceda "per tentativi", essendo i giudici ben consci di porsi in contrasto con l'autorevole interpretazione fornita dalla Corte dell'Aja.

Tale impressione viene amplificata dall'esistenza di sentenze di Stati stranieri che continuano a riconoscere l'immunità dalla giurisdizione nei confronti dei Paesi che si siano resi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali[47], talvolta emesse a pochi mesi di distanza da una decisione che aveva invece negato l'immunità per fatti analoghi, così come è stato in un altro caso relativo alle *comfort women* da parte della Corte del distretto centrale di Seul, che il 21 aprile 2021 – riconoscendo l'immunità del Giappone dalla giurisdizione sudcoreana – ha adottato una decisione di segno opposto a quella pronunciata nel gennaio dello stesso anno[48].

Sebbene, dunque, non possa affermarsi che vi sia stata, o sia in atto, un'evoluzione della norma consuetudinaria secondo l'interpretazione data dalla CIG nel 2012, occorre comunque valorizzare il fatto che la giurisprudenza del nostro Paese non possa più dirsi isolata, e che in alcune sentenze pronunciate dai tribunali di altri Paesi non solo vi sia una visione certamente diversa da quella dei giudici dell'Aja, ma sia anche possibile scorgere il contributo e l'influenza della giurisprudenza italiana – al di là del fatto che questa venga o meno espressamente richiamata – sia sotto il profilo costituzionalista della 238/2014, sia sotto il profilo internazionalista inaugurato dalla *Ferrini* ad oggi tornato in auge nel nostro ordinamento grazie alla giurisprudenza "ondivaga" di cui la sentenza del Tribunale di Novara è l'ennesima espressione.

1. Assegnista di ricerca in diritto penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara. ↑
2. Corte di Cassazione, sez. un. civ., sentenza dell'11 marzo 2004, n. 5044. Sulla sentenza v. *ex multis* Gianelli A. (2005), Crimini internazionali ed immunità degli Stati dalla giurisdizione nella sentenza Ferrini, in Rivista di diritto internazionale, vol. 87, fasc. 3, pp. 643-684. ↑
3. V. *ex multis* Corte di Cassazione, sez. I pen., sentenza del 13 gennaio 2009, n. 1072. ↑
4. *Application Instituting Proceedings*, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy)*, 23 dicembre 2008, in www.icj-cij.org/public/files/case-related/143/14923.pdf, consultato il 30 aprile 2022. ↑
5. Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece Intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012. Sulla sentenza v. *ex multis* Pisillo Mazzeschi R. (2012), Il rapporto tra norme di *ius cogens* e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 6, fasc. 2, pp. 310-326. ↑
6. Sull'art. 3 della L. n. 5 del 2013 v. Ciampi A. (2013), L'Italia attua la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Germania c. Italia*, in Rivista di diritto internazionale, vol. 96, pp. 146-149. ↑
7. V. *ex multis* Corte di Cassazione, sez. un. civ., sentenza del 21 gennaio 2014, n. 1136. ↑
8. Corte Costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238. Sulla sentenza v. *ex multis* Veronesi P. (2017), Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale, Milano, Franco Angeli; Torretta P. (2018), Giudicare la storia. Crimini di guerra immunità giurisdizionale degli Stati diritti fondamentali, Napoli, Editoriale Scientifica. ↑
9. Oltre all'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. n. 5 del 2013, la Corte ha altresì dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 1 della L. n. 848 del 1957,

limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità lesivi dei diritti inviolabili della persona. ↑

10. Su tale aspetto v. per tutti Lamarque E. (2015), La Corte costituzionale ha voluto dimostrare di sapere anche mordere, in Questione giustizia, fasc. 1, pp. 72-83, p. 82. ↑
11. V. *ex multis* Cass., sez. un. civ., sentenza del 29 luglio 2016, n. 15812; Id., sentenza del 13 gennaio 2017, n. 762; Cass., I sez. pen., sentenza del 29 ottobre 2015, n. 43696. ↑
12. V. Papa M.I., Zanobetti A. (2018), Eccidio di Roccaraso: giurisdizione italiana e immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, in Il Corriere giuridico, 2018, fasc. 6, pp. 788-798, pp. 795 s. Sul tema della giurisprudenza "ondivaga" si consenta anche il rinvio a Berrino G. (2021), *"Plus Ça Change, Plus C'est la Même Chose": State Immunity and International Crimes in Judgment No. 20442/2020 of the Corte di Cassazione, in The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 1, fasc. 2, pp. 373-391, pp. 384-387. ↑
13. Sull'eccidio di Borgo Ticino v. *ex multis* Massara E. (1956), Crimini dei nazifascisti nella provincia di Novara, Novara, Foresta Rossa, pp. 63-65; Schreiber G. (2000), La vendetta tedesca, 1943-1945. Le rappresaglie naziste in Italia, Milano, Mondadori, p. 205. V. anche la scheda di Pulga V., Borgo Ticino, 13.08.1944 (Novara-Piemonte), in www.straginazifasciste.it/BORGOTICINO,.pdf, consultato il 20 ottobre 2022, nonché il documentario realizzato da Salè E. O. (2011), 13 agosto 1944, reperibile sul sito dell'Istituto Storico Resistenza Novara-VCO "Piero Fornara" all'indirizzo www.isrn.it/strage-borgo-ticino-settantaduesimo-anniversario/, consultato il 20 ottobre 2022. ↑
14. Sui processi penali celebrati a carico di individui coinvolti nella strage di Borgo Ticino v. Tribunale Militare di Torino nei confronti di Waldemar Krumhaar, sentenza del 31 marzo 1949; Tribunale Militare di Verona a carico di Ernst Wadenpfhul, sentenza del 17 ottobre 2012; Corte di Assise di Roma nei confronti di Junio Valerio Borghese, sentenza del 17 febbraio 1949. ↑
15. Sul punto si rinvia alle considerazioni della CIG nella sentenza del 3 febbraio 2012, par. 99. ↑
16. Cfr. punti 3.1 e 3.4 del Considerato in diritto. ↑
17. Cfr. par. 104. ↑
18. V. par. 118. ↑
19. V. anche l'art. 19-bis della L. n. 162 del 2014, secondo cui i conti correnti di Stati esteri in Italia non possono essere oggetto di misure esecutive, qualora siano destinate all'espletamento di funzioni pubbliche sulla base di quanto dichiarato dagli Stati stranieri. ↑
20. Cfr. Tribunale di Roma, sez. IV, in composizione monocratica, ordinanza del 12 luglio 2021. L'ordinanza è stata poi confermata in sede di reclamo, sulla base tuttavia di una motivazione diversa da quella sostenuta dal Tribunale in composizione monocratica, ovvero in considerazione del fatto che non fosse stata provata la destinazione pubblicistica dei beni oggetto di pignoramento, v. Tribunale di Roma, sez. IV, in composizione collegiale, ordinanza del 3 novembre 2021. ↑
21. V. *Application Instituting Proceedings and Request for Provisional Measures*, *Certain Questions of Jurisdictional Immunity and Enforcement of Judgments*, 29 aprile 2022, in www.icj-cij.org/case-related/183/.pdf, consultato il 30 aprile 2022. Sul ricorso tedesco

alla CIG si consenta il rinvio a Berrino G. (2022), Un'istantanea del nuovo ricorso della Repubblica federale tedesca alla Corte internazionale di giustizia per violazione delle immunità giurisdizionali da parte dello Stato italiano, in www.sidiblog.org, consultato il 16 maggio 2022. ↑

22. Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36, *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNNR)*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 30 aprile 2022, n. 100, convertito in legge con Legge del 29 giugno 2022, n. 79, G. U. 29 giugno 2022, n. 150. ↑
23. La nota di lettura n. 306 del Servizio del Bilancio del Senato al decreto-legge n. 36/2022 ha segnalato come le somme individuate non rappresentano dei limiti massimi di spesa, riferendosi unicamente alla predisposizione delle risorse che si rendono necessarie per attuare l'articolo 43, evidenziando come l'autorizzazione di spesa sarà condizionata all'andamento delle sentenze di condanna e risarcimento per i fatti criminosi a cui il Fondo è dedicato. V. www.senato.it/DOSSIER, consultato il 25 giugno 2022. ↑
24. Sul punto v. Baiada L. (2022), Niente "ristoro" per stragi e deportazioni, in www.terzogiornale.it, consultato l'11 novembre 2022. ↑
25. Sull'art. 43 del D.L. n. 36/2022 e le questioni che tale articolo pone cfr. *ex multis* Boggero G. (2022), La reazione del Governo italiano al (nuovo) ricorso tedesco di fronte alla CIG. Prime note sugli effetti dell'art. 43 D.L. 30 aprile 2022, n. 36, in www.sidiblog.org, consultato il 25 maggio 2022; Berrino G. (2022), Il «ristoro» dei cittadini italiani vittime di crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalla Germania durante il secondo conflitto mondiale, in Rivista di diritto internazionale, vol. 105, fasc. 3, pp. 827-835; Id. (2022), *The impact of Article 43 of Decree-Law no 36/2022 on enforcement proceedings regarding German State-owned assets*, in QIL Zoom-in, vol. 94, pp. 59-72; Asprella C. (2022), Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich, in www.questionegiustizia.it, consultato il 25 giugno 2022; Caroli P. (2022), Crimini tedeschi e soldi italiani? Osservazioni sull'epilogo della triste saga dei risarcimenti alle vittime degli eccidi nazisti, in https://www.lalegislazionepenale.eu/, consultato il 20 settembre 2022. ↑
26. V. punto 3.1. del Considerato in diritto. ↑
27. V. punto 3.3. del Considerato in diritto. Il corsivo è dell'autrice. ↑
28. V. per tutti Cannizzaro E. (2015), *Jurisdictional Immunities and Judicial Protection: The Decision of the Italian Constitutional Court* No. 238 of 2014, in Rivista di diritto internazionale, vol. 98, pp. 126-134, pp. 127 s. ↑
29. Sulla contrapposizione della Consulta alla sentenza della CIG del 3 febbraio 2012 si rinvia *ex multis* alle considerazioni di Pisillo Mazzeschi R. (2015), La sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale ed i suoi possibili effetti sul diritto internazionale, in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 9, fasc. 1, pp. 23-40, pp. 26 ss. V. anche Focarelli C. (2021), *State Immunity and Serious Violations of Human Rights: Judgment No. 238 of 2014 of the Italian Constitutional Court Seven Years On, in The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 1, fasc. 1, pp. 29-58, pp. 46 s. ↑
30. In tal senso v. *ex multis* Gaja G. (2018), Alternative ai controlimiti rispetto a norme internazionali generali e a norme dell'Unione europea, in Rivista di diritto internazionale, vol. 101, fasc. 4, pp. 1035-1051, p. 1041; Pisillo Mazzeschi R. (2015), op. cit., p. 26 ss. Sulla possibilità di trasposizione di quanto affermato nell'ordinamento

interno anche nell'ambito dell'ordinamento internazionale v. Cataldi G. (2015), La Corte costituzionale e il ricorso ai 'controlimiti' nel rapporto tra consuetudini internazionali e diritti fondamentali: "*oportet ut scandala eveniant*", vol. 9, fasc. 1, pp. 41-50, p. 47. ↑

31. V. Berrino (2021), op. cit., p. 387. ↑
32. Cfr. Scovazzi T. (2021), Come se non esistesse, in Rivista di diritto internazionale, vol. 104, fasc. 1, pp. 167-181. ↑
33. V. Palchetti P. (2021), *Right of Access to (Italian) Courts über alles? Legal Implications Beyond Germany's Jurisdictional Immunities*, in Volpe V., Peters A., Battini S. (a cura di), *Remedies against Immunity?, Berlin Heidelberg, Springer*, 2021, pp. 39-53, pp. 42 s. Sulla difficoltà di individuare un'uniformità nella condotta degli organi statali italiani ed il suo impatto sul rilevamento della consuetudine v. anche, *ex multis*, Papa M. I. (2015), Il ruolo della Corte Costituzionale nella ricognizione del diritto internazionale generale esistente e nella promozione del suo sviluppo progressivo. Osservazioni critiche a margine della sentenza n. 238/2014, in Rivista AIC, fasc. 3, pp. 1-25, pp. 14-19 ed i riferimenti ivi indicati. ↑
34. V. Boggero G. (2022), op. cit.; Asprella C. (2022), op. cit. ↑
35. Sul punto v. anche Rossi, il quale evidenzia come l'*opinio iuris* dell'Italia sembri non essere toccata dal "silenzio" del D.L. 36/2022 sulla legittimità delle sentenze dal punto di vista del diritto internazionale. Rossi P. (2022), *Italian courts and the evolution of the law of State immunity: A reassessment of Judgment no 238/2014*, in QIL-Zoom, vol. 94, pp. 41-57, pp. 49 s. ↑
36. Corte del distretto centrale di Seoul, *Korean comfort women v. Japan*, sentenza dell'8 gennaio 2021, caso n. 2016 Ga-Hap 505092. La traduzione in lingua inglese della sentenza è reperibile al seguente link: https://womenandwar.net/kr/wp-content/uploads/2021/07/ENG-2016_Ga_Hap_505092_30Jun2021.pdf, consultato il 20 aprile 2022. Sulla sentenza v. *ex multis* Bufalini A. (2021), Immunità degli Stati dalla giurisdizione e negoziazione fra Stati: sulla vicenda delle *comfort women* coreane, in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 15, fasc. 3, pp. 699-708; Gervasi M. (2022), Immunità giurisdizionale degli Stati ed eccezione umanitaria: in margine alla recente giurisprudenza sudcoreana sul sistema delle «donne di conforto», in Rivista di diritto internazionale, vol. 105, fasc. 1, pp. 167-180. ↑
37. Il testo della sentenza in lingua portoghese è reperibile in https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347973404&ext=.pdf, consultato il 27 gennaio 2022. Sulla sentenza v. Saliba A.T., Lima L. (2021), *The Law of State Immunity before the Brazilian Supreme Court: What is at Stake with the "Changri-la" Case?, in Brazilian Journal of International Law*, vol. 18, fasc. 1, pp. 53-58; Branca E. (2022), Immunità degli Stati e violazione dei diritti umani. Riflessioni a margine della sentenza "Changri-la" del Supremo Tribunal Federal brasiliano, in www.sidiblog.org consultato il 27 gennaio 2022. ↑
38. Il testo della legge in lingua inglese è reperibile in https://zakon.rada.gov.ua/laws/, consultato il 10 settembre 2022. ↑
39. Corte Suprema Ucraina, sentenza del 14 aprile 2022, caso n. 308/9708/19. La traduzione in lingua inglese della sentenza è reperibile in https://court.gov.ua/Rish_sud_imun_angl.pdf, consultato il 10 settembre 2022. Per un commento alla pronuncia v. Karnauh B. (2022), *Territorial Tort Exception? The Ukrainan Supreme Court Held That the Russian Federation Could Not Plead Immunity*

with regard to Tort Claims Brought by the Victims of the Russia-Ukraine War, in Access to Justice in Eastern Europe, vol. 15, fasc. 3, pp. 165-177. ↑

40. Si tratta delle pronunce del 18 maggio 2022, caso n. 428/11673/19; 18 maggio 2022, caso n. 760/17232/20; 8 giugno 2022, caso n. 490/9551/19; 22 giugno 2022, caso n. 311/498/20. Le sentenze, per quanto a conoscenza dell'autrice, sono unicamente disponibili in lingua ucraina in https://court.gov.ua, consultato il 10 settembre 2022. Tuttavia, una sintesi della sentenza del 18 maggio 2022, caso n. 760/17232/20, è disponibile al seguente link https://court.gov.ua/eng/supreme/pres-centr/news/1282788/, consultato il 30 giugno 2022. Sulle sentenze della Corte Suprema Ucraina v. Badanova I. (2022), *Jurisdictional Immunities v. Grave Crimes: Reflections on New Developments from Ukraine*, in www.ejiltalk.org consultato il 10 settembre 2022. ↑
41. Il testo in inglese della Costituzione ucraina è reperibile in www.refworld.org/pdfid/44a280124.pdf, consultato il 10 settembre 2022. ↑
42. V. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Oleynikov v. Russia*, ricorso n. 36703/04, sentenza del 14 marzo 2013, par. 60. ↑
43. Sul punto cfr. *ex multis* le dichiarazioni del Presidente del Consiglio regionale del Piemonte Stefano Allasia, il quale ha affermato che «nessun indennizzo può cancellare le responsabilità storiche e sanare i crimini commessi. La mancanza di giustizia è un'ulteriore offesa per la memoria storica», www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/fondo-per-il-ristoro-danni-del-terzo-reich, consultato il 2 settembre 2022. V. anche la petizione n. 1099/2022 presentata il 17 maggio 2022 da parte del dott. Baiada, del dott. Gallo e del Prof. Scovazzi, nella quale è stato chiesto di non convertire in legge l'art. 43 https://www.senato.it/leg/Schede, consultato il 30 maggio 2022. Tra le critiche mosse in dottrina si segnala anche quanto affermato da Caroli, il quale ha sostenuto come l'iniziativa governativa risulti discriminatoria per le vittime, prevedendo una distinzione tra coloro che abbiano ottenuto un riconoscimento giudiziale e tutte le altre vittime. In particolare, l'autore ha affermato che «come evidenziato dalle associazioni delle vittime, sembrerebbe che lo Stato italiano ancora non abbia le idee chiare su cosa è accaduto durante la Seconda guerra mondiale e abbia bisogno di delegare a un giudice un accertamento cui consegue lo *status* di vittima, secondo le rigide regole probatorie del processo». V. Caroli P. (2022), op. cit. ↑
44. Facci G. (2018), Crimini di guerra e risarcimento danni, in Il Corriere giuridico, 2018, fasc. 6, pp. 798-805, p. 804. ↑
45. Cfr. art. 2. Il corsivo è dell'autrice. ↑
46. V. Rossi P. (2022), op. cit., p. 45. ↑
47. V. Corte suprema degli Stati Uniti, *Federal Republic of Germany et al. v. Philipp et al.*, sentenza del 3 febbraio 2021, No. 19-351, 592 U.S. ↑
48. Corte del distretto centrale di Seul, *Korean comfort women v. Japan*, sentenza del 21 aprile 2021, caso n. 2016 Ga-Hap 580239. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Corte dei Conti e giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione: alcuni principi

Luca Geninatti Satè[1]

Sommario:

1. Premessa – 2. Oggetto e parametri del giudizio di parifica regionale – 3. Il giudizio di parificazione del rendiconto come strumento di garanzia – 4. Sul principio di continuità della gestione – 5 Spesa sanitaria, eventi straordinari e autonomia delle sfere distributive – 6. Sui principi contabili in materia di rappresentazione degli equilibri di bilancio

1. Premessa

La Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, con la decisione n. 101/2022/SRCPIE/PARI, resa all'udienza del 27 luglio 2022, ha reso la propria delibera nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio 2021.

La decisione si sostanzia in un poderoso e articolato documento, suddiviso in tre volumi (per un totale di oltre milletrecento pagine); ad essa si aggiungono la "Memoria" del Procuratore Generale (ulteriori centotrentasei pagine) e la "Sintesi" della Presidente (che compendia in ottanta pagine i tratti salienti del giudizio).

L'ampissimo testo che ne risulta restituisce un quadro complesso, analizzato con puntuale dettaglio e rappresentativo della gestione finanziaria e contabile condotta dalla Regione Piemonte nell'esercizio 2021; questo quadro comprende tutti i principali settori in cui l'azione pubblica e amministrativa della Regione si è sviluppata: la gestione finanziaria, l'indebitamento, il patrimonio, il sistema dei controlli, il personale, la gestione dei fondi comunitari, il trasporto pubblico locale, la razionalizzazione delle società partecipate e infine, approfonditamente trattata nell'intero volume terzo, la gestione della spesa sanitaria.

La ricchezza di informazioni, dati, analisi e considerazioni presenti nella decisione non consente, evidentemente, una sintesi – nemmeno parziale – dei contenuti del giudizio, i cui aspetti principali, come detto, sono peraltro stati riassunti nella menzionata "Sintesi" della Presidente (testo che non può essere ulteriormente scomposto in più minuti riepiloghi).

In questo senso, non è possibile dare conto, in questo scritto, di elementi pur grandemente significativi rispetto all'attività della Regione Piemonte in ambiti di massimo rilievo per l'istituzione e per la collettività (come, per esempio: *(i)* il fatto che la Regione Piemonte, a confronto con le 13 Regioni più sviluppate, si ponga sopra la soglia derivante dal dato aggregato sia per capacità di impegno delle risorse comunitarie, sia per capacità di spesa; *(ii)* gli investimenti in materia di monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi di trasporto pubblico locale; *(iii)* la razionalizzazione delle società partecipate; *(iv)* la complessa gestione della spesa sanitaria e delle articolate riorganizzazioni imposte dall'emergenza pandemica).

E' invece utile mettere in evidenza alcuni principi che emergono dalla decisione, sia sul versante del significato e delle implicazioni che il giudizio di rendiconto assume come strumento di garanzia, sia in ordine alla funzione ordinamentale rivestita da alcuni istituti (solitamente confinati invece nelle tecnicalità contabili) quali *(a)* il principio di continuità della gestione, *(b)* l'assestamento di bilancio e *(c)* la corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio.

2. Oggetto e parametri del giudizio di parifica regionale

Il giudizio di parifica regionale è ritenuto dalla giurisprudenza contabile[2] finalizzato "*rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*" (art. 1, co. 1 e co. 5, del d.l. n. 174/2012), obiettivo perseguito mediante l'attribuzione alla Corte dei Conti di "*(..) strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati*"[3].

Questo giudizio costituisce pertanto attuazione dei principi dei principi costituzionali contenuti negli artt. 81, 97, 100 e 119 Cost.: esso ha per oggetto il raffrontare "*i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono (sentenza n. 226 del 1976) […], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo*"[4].

In questo senso, secondo la Corte dei Conti, "*oggetto del giudizio di parificazione è la legalità del rendiconto generale dell'esercizio e, quindi, del correlato risultato di amministrazione che ne rappresenta, in sintesi, l'epilogo*"[5].

In ragione della natura accertativa del giudizio, i dati contabili rappresentati nel rendiconto sono scrutinati rispetto ai parametri costituzionali e alle norme dell'ordinamento giuridico-contabile vigenti nell'esercizio analizzato[6].

Ne deriva che i principi di "corretta *rappresentazione* degli equilibri di bilancio" (su cui si rinvia al successivo paragrafo 6.) non costituiscono parametri diretti del giudizio, ma canoni strumentali al suo esercizio, perché impongono che i dati contabili, oggetto di esame della Corte, siano rappresentati corrispondentemente alle regole in materia di armonizzazione dei bilanci, al fine – di qui la natura strumentale – di consentire il corretto esercizio della funzione scrutinante della Corte.

3. Il giudizio di parificazione del rendiconto come strumento di garanzia

La funzione del giudizio di parificazione va ricercata nel significato del principio di equilibrio di bilancio[7]: l'art. 3 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa dell'art. 81 Cost., nella parte in cui prevede che *"le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione"* e che *"l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine"*, viene interpretato come espressione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale consiste *"nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche"*[8].

Per le Regioni, l'equilibrio del bilancio si realizza, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 243/2012 quando, *"sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10"*.

Secondo l'orientamento adottato dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, quest'ultima norma comporta *"l'accentuarsi del carattere strumentale dell'equilibrio di bilancio che le amministrazioni pubbliche, territoriali e non, devono conseguire in riferimento a obiettivi comunitari, ai cui fini non è sufficiente il pareggio finanziario complessivo del singolo ente, ma occorre l'ottenimento anche di ulteriori equilibri, appunto funzionali, sia in ragione della loro genesi che del loro contenuto, come ricordato anche dalla Sezione remittente, al perseguimento degli obiettivi di stabilità economica del settore pubblico"* [9].

Il principio di equilibrio, comportando il contenimento del disavanzo e, nel caso quest'ultimo si manifesti, l'obbligo di provvedere al suo ripiano, è quindi volto a garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche: si è osservato, al riguardo, che *"il bilancio è un sistema di informazioni, espresso tramite dati sintetici (i saldi) la cui grammatica è stabilita dalla legge (art. 81, c. 6, Cost.) e dalla Costituzione (nella quale l'equilibrio è una "clausola generale" che può operare anche senza interposizione legislativa, cfr. Corte cost. n. 192/2012, n. 26/2013, n. 184/2016 e n. 274/2017). Tale informazione è vera/falsa, legittima/illegittima, nella continuità degli esercizi finanziari, a prescindere dal modo in cui le istituzioni repubblicane (art. 114 Cost.) ed i loro organi ne danno atto con le forme tipiche della loro funzione, nel caso delle regioni, in forma di legge"*[10].

La redazione del bilancio assume quindi una funzione di garanzia del corretto esercizio del potere pubblico (e quindi di criterio per la verifica della corrispondenza fra tale esercizio e le finalità cui esso è preordinato in ragione della legittimazione democratica che sta alla base dell'attribuzione del potere stesso) perché esso è rivolto alla *"specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato"*[11].

La redazione del bilancio diviene in questo modo la manifestazione della rendicontazione, intesa come lo strumento funzionale *"a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione sia delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato"*[12].

La funzione di garanzia della rendicontazione si fonda, dunque, sul principio dell'equilibrio di bilancio perché questo principio *"non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate"*[13].

In questo contesto, la funzione di parificazione del bilancio regionale, prevista dall'art. 1, comma 5 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, viene individuata *"nel contribuire al rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"*[14].

La natura essenzialmente contabile di questo giudizio, che lo ha caratterizzato sin dall'originaria introduzione in epoca preunitaria[15], si è quindi arricchita per effetto della revisione costituzionale dell'art. 81, attraverso la quale alla funzione di controllo si è aggiunta quella di garanzia[16]: la parifica diviene *"uno strumento capace di garantire l'accertamento del rispetto degli equilibri di bilancio in una prospettiva dinamica, vale a dire nel passaggio tra i diversi esercizi finanziari per assicurare il principio di continuità dei conti"*[17].

In questo senso, il giudizio di parificazione va inteso *"quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi"*[18], perché la rendicontazione costituisce *"presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo"*, in quanto assicura *"ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sent. n. 184/2016)"*[19].

La funzione del giudizio di parificazione del rendiconto ne orienta l'oggetto, che la giurisprudenza costituzionale[20] ha individuato nelle seguenti: a) il risultato di amministrazione, rappresentativo della situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente ed a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo; b) il risultato della gestione annuale, con cui si evidenzia l'andamento della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri che è un dato indicativo delle politiche di investimento regionale e del rispetto dei limiti e delle condizioni che ne ammettono, ai sensi degli artt. 97 e 119 Cost., il ricorso.

In questa prospettiva, la "Memoria" del Procuratore Regionale individua la funzione del giudizio di parificazione nella finalità di *"assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'estensione delle compatibilità finanziarie anche alle autonomie territoriali"*[21].

E la concezione del giudizio di parifica come strumento di garanzia viene sottolineata, nella decisione della Corte dei Conti, attraverso il richiamo della giurisprudenza costituzionale secondo la quale *"le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti. Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (validazione) del risultato di amministrazione e*

cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria"[22], e quest'ultimo controllo, riservato al giudice contabile, concorre alla funzione di *"garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

4. Sul principio di continuità della gestione

La delibera di parificazione rimarca in più punti il rilievo che assume, nella rendicontazione, il principio di continuità della gestione, principio che viene sottolineato anche dal Procuratore Regionale.

La Corte configura il principio di continuità valorizzandone la componente che impone *"il ripiano dei disavanzi accumulati nel tempo dagli enti"*[23].

In questo senso, nell'impostazione della Corte, il principio di continuità va inteso come espressivo dell'esigenza di "continuità della gestione con gli esercizi precedenti", dal che deriva una duplice conseguenza, l'una politica e l'altra contabile: *(i)* la prima è che l'ente territoriale deve adottare politiche pubbliche che tengano conto dell'indebitamento pregresso e che sia volte al suo progressivo ripiano, mentre *(ii)* la seconda è che queste scelte di politica gestionale e finanziaria devono trasparire nella rendicontazione.

Sotto questo profilo, la Corte mostra di concepire il principio di continuità della gestione come correlato a quello di annualità, dovendosi perseguire politiche gestionali (e quindi scelte contabili) volte a ripianare l'indebitamento nell'esercizio successivo.

A questo riguardo, la Corte richiama *"il carattere del tutto straordinario delle previsioni di termini più lunghi per il ripiano del disavanzo"*[24], e ciò in quanto *"i canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato ed all'equità intergenerazionale impongono che i disavanzi emergenti dai singoli esercizi siano ripianati con immediatezza nell'esercizio successivo e comunque non oltre il termine della consiliatura regionale (art. 42, c. 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011)"*[25].

Il principio di continuità della gestione (come inteso dalla Corte dei Conti rispetto alle politiche pubbliche e alle scelte contabili degli enti territoriali) presenta quindi una struttura articolata, schematizzabile nella seguente:

1. da un lato, il principio di continuità si fonda sul (o potremmo dire: è un corollario del) principio dell'annualità, sancito dal d.lg. 23 giugno 2011, n. 118 (il decreto che detta le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali): in attuazione del principio dell'annualità, *"i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale"*; letteralmente, dunque, questo principio non impone il ripianamento annuale dei disavanzi, ma questo precetto – intende la Corte – discende alla funzione di garanzia del rendiconto (esaminata nel paragrafo precedente), perché se i documenti di bilancio sono predisposti con cadenza annuale, e se tali documenti devono dare conto del corretto impiego delle risorse

pubbliche, poiché tale corretto impiego si sostanzia anche nel ripianare l'indebitamento, allora il ripiano deve a sua volta perseguire una logica annuale;

2. dall'altro lato, il principio di continuità della gestione richiede che le politiche pubbliche siano ispirate dall'esigenza di ripianare (tempestivamente) i disavanzi perché l'indebitamento ostacola gli investimenti successivi (oltre a rendere gravoso il sostenimento delle spese correnti): in questo senso, il principio della continuità si sdoppia (a) nella regola per cui le politiche pubbliche devono necessariamente contemplare il passato, evitando scelte che prescindano dal preliminare ripiano dei disavanzi, e (b) nella regola per cui le stesse politiche devono guardare al futuro, alla prosecuzione dell'azione pubblica e alle linee lungo le quali essa si svolgerà, sia per includere nella pianificazione gestionale il ripiano del debito pregresso, sia per definire gli investimenti futuri con la consapevolezza che essi inevitabilmente risentono del necessario ripiano dei disavanzi.

Le due anime del principio di continuità potrebbero, in effetti, risultare confliggenti: la necessità di programmare gli investimenti tenendo previamente conto del doveroso ripiano dei disavanzi (la seconda, quindi, delle componenti ora descritte) potrebbe anche generare scelte politiche, e gestionali, maggiormente favorevoli a una distribuzione del ripiano stesso su molteplici esercizi successivi, laddove l'esigenza di un ripiano compiuto "*con immediatezza nell'esercizio successivo*" (la prima delle due componenti del principio) può invece condizionare le politiche pubbliche (specie al principio di una consiliatura regionale) nella strutturazione degli investimenti secondo una logica meno proiettata sull'investimento e maggiormente concentrata sul ripiano).

La Corte mostra di valorizzare la prima componente del principio, perché allorché richiama la Regione a un rigoroso rispetto del "*principio di continuità*" intende in realtà sottolineare il fatto che "*l'eccessivo protrarsi dei tempi del ripiano del deficit finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, visto che si sposterebbe sulle generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura, senza alcun beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine, oltre ad innescare ritardi preoccupanti nei pagamenti alle imprese*"[26].

Questo nesso (fra il principio dell'annualità e quello della continuità) poggia, come si è detto, su di una interpretazione *magis ut valeat* del principio del pareggio di bilancio: il principio di continuità è infatti inteso dalla magistratura contabile come "*uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost.*"[27], e questa interpretazione sistematica del principio conduce a individuare il suo contenuto precettivo nel fatto che esso "*esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie*"[28].

Il principio di continuità, inteso come canone per la formazione delle politiche pubbliche, diventa così anche regola contabile, ossia principio che stabilisce norme per la formazione del bilancio e del rendiconto.

In questo senso, il principio di continuità del bilancio viene inteso come una vera e propria "*specificazione del princpio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 della Cost.*"[29], *e ciò in quanto "collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato*"[30].

La natura, così ricostruita dalla Corte, del principio di continuità si riflette sulla funzione di garanzia del giudizio di parifica, che diventa lo strumento *"capace di garantire l'accertamento del rispetto degli equilibri di bilancio in una prospettiva dinamica, vale a dire nel passaggio tra i diversi esercizi finanziari per assicurare il principio di continuità dei conti"*[31]: con questo argomento vengono saldate le due componenti del principio, in ragione de fatto che *"ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione" "si riverbera a cascata sugli esercizi successivi"*[32], incidendo sulle politiche d'investimento e sull'equilibrio contabile e di bilancio.

Questa ricostruzione dimostra che il principio di continuità della gestione assume, nella contabilità pubblica, un profilo più articolato rispetto a quello emergente dalle norme del diritto societario (comune).

Com'è noto, l'articolo 2423-*bis*, comma 1, n. 1 del Codice Civile stabilisce tale principio sancendo che *"(n)ella redazione del bilancio devono essere osservati i seguenti princìpi: 1) la valutazione delle voci deve essere fatta (...) nella prospettiva della continuazione dell'attività"*.

Questa previsione, che trova origine nell'articolo 31, paragrafo 1, lettera a), della Direttiva 78/660/CEE (c.d. Quarta Direttiva), comporta che *"il bilancio deve esprimere valori di funzionamento, cioè valori ottenuti applicando criteri coerenti con la finalità di rilevare l'utilità che i beni possono fornire all'impresa"*[33]. Viene messa in luce, così, la differenza tra il bilancio di esercizio, dal quale emerge il valore d'uso dei beni, e quello di liquidazione, finalizzato ad indicare il valore di cessione del patrimonio aziendale e dei singoli cespiti che lo compongono.

La dottrina interpreta generalmente questa norma come fonte dell'onere, per l'organo amministrativo, di effettuare una valutazione circa la sussistenza del presupposto della continuazione dell'attività quantomeno nel momento in cui si procede alla predisposizione del progetto di bilancio d'esercizio[34].

Nella contabilità pubblica il principio di continuità comporta, in senso parzialmente differente, che la valutazione delle poste contabili di bilancio sia svolta nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali l'amministrazione pubblica è costituita.

In questo senso, la portata tecnico-contabile del principio di continuità (in forza della quale *"le valutazioni contabili finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio devono rispondere al requisito di essere fondate su criteri tecnici e di stima che abbiano la possibilità di continuare ad essere validi nel tempo, se le condizioni gestionali non saranno tali da evidenziare chiari e significativi cambiamenti"*, come previsto nel d.lg. n. 118/2011) comporta altresì che, al fine di garantire equilibri economico – finanziari che siano salvaguardati e perdurino nel tempo, i dati contabili devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili.

Nell'ambito della contabilità pubblica, quindi, il principio della continuità si amplia rispetto al canone della *"going concern"*: non soltanto perché, nel diritto comune, quest'ultimo principio *"si pone in un ruolo subordinato rispetto al principio della prudenza, non tanto in*

forza dell'ordine espositivo con il quale il legislatore ha presentato i due principi, quanto in relazione al fatto che ambedue attengono in sostanza al novero dei principi generali che presiedono alle valutazioni ed allora il principio della prudenza, nei sistemi dei Paesi di civil law, assume un ruolo dominante rispetto al principio della durabilità la cui valutazione deve essere "prudente" ed a quello della competenza economica, che la dottrina internazionale coniuga frequentemente con il principio della prudenza"[35]; ma soprattutto perché il principio della continuità si unisce, in ambito pubblico, a quello della costanza, che risponde alla logica di rappresentare nel sistema di bilancio, mediante i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale, la coerenza, la chiarezza e la significatività delle scelte di programmazione, della gestione e delle risultanze finali di esercizio.

La natura complessa del principio di continuità gestionale, e le peculiarità che lo caratterizzano nella contabilità degli enti territoriali, vengono quindi ricondotte a unità nella descritta impostazione della Corte dei Conti, che impernia attorno a questo principio uno dei principali canoni che guidano, oltre che la redazione del rendiconto, la definizione delle stesse politiche pubbliche e delle scelte di gestione contabile e finanziaria dell'ente.

5. Spesa sanitaria, eventi straordinari e autonomia delle sfere distributive

Nella delibera di parificazione la Sezione regionale di controllo ha dedicato un'ampia analisi alla spesa sanitaria (che occupa l'intero volume III, monografico rispetto al tema), esaminando in particolare i flussi finanziari delle risorse provenienti dal Governo e destinate a contrastare l'epidemia, esaminando la rappresentazione nel bilancio della Regione, l'evoluzione della spesa, nonché le relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quello delle aziende sanitarie.

Dall'analisi la Corte rileva un *"continuo e progressivo incremento della spesa sanitaria"*[36], a fronte del quale *"si registra un pari andamento delle entrate"*[37].

L'andamento della spesa viene però confrontato dalla Corte con la natura degli interventi, sia con riferimento agli investimenti, sia rispetto alla spesa corrente.

In questo senso, la Corte richiama in primo luogo l'esigenza di rispettare i tempi di realizzazione degli interventi di adeguamento dei presidi sanitari (e in particolare dei "pronto soccorso") ai fini di dotarli dei posti aggiuntivi di terapia intensiva.

In secondo luogo, la Corte, riferendosi alle risorse previste dal d.l. n. 104/2020, conv. nella l. n. 126/2020, per il recupero dei ricoveri ospedalieri che non si sono potuti assicurare durante l'emergenza epidemiologica COVID-19 e per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di *screening* non erogate, se da un lato riconosce *"un continuo monitoraggio da parte della Regione"*, riscontra che *"dai dati trasmessi l'obiettivo del recupero delle liste di attesa non appare ancora pienamente raggiunto"*[38].

Sul punto, la delibera richiama il principio della natura strumentale del finanziamento delle prestazioni sanitarie rispetto alla garanzia di effettività del diritto alla salute, menzionando la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale *"l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale"*[39].

Questo principio (che costituisce esito di una rilettura valorizzatrice dell'assunto in forza del quale, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo un diritto sociale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali[40]) comporta che se, per un verso, il corretto finanziamento degli interventi a favore dell'attuazione di un diritto sociale è condizione necessaria per garantire il rispetto delle norme costituzionali che lo stabiliscono, per altro verso è l'attuazione materiale del servizio che sola può assicurare il soddisfacimento del diritto alla prestazione.

In questa prospettiva, mentre spetta al legislatore statale definire i livelli essenziali di assistenza e l'ammontare delle risorse economiche necessarie al relativo finanziamento, spetta alle Regioni *"il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi"*[41].

Accanto a questo principio, la delibera della Corte sembra evocare (pur non richiamandolo esplicitamente) la nota impostazione di Walzer sull'eguaglianza "complessa" e sulla correlata autonomia delle sfere distributive[42].

Come infatti, per Walzer, la giustizia distributiva, anziché perseguire una eguaglianza "semplice", attraverso la fornitura a tutti di una uguale quantità del "bene dominante", deve tentare di realizzare l'eguaglianza "complessa", avendo cura che nessun bene divenga dominante (il che equivale a richiedere che venga salvaguardata l'autonomia delle sfere), così per la Corte *"la programmazione degli interventi in edilizia sanitaria non può prescindere da considerare fenomeni come quello pandemico che ha caratterizzato gli ultimi due anni e che ha richiesto una nuova integrazione tra la rete ospedaliera e quella territoriale"*[43].

Pertanto, le sfere distributive (a) dell'erogazione di prestazioni sanitarie in condizioni "ordinarie" e (b) della garanzia di un servizio sanitario adeguato a fronteggiare gli eventi straordinari devono rimanere autonome, nel senso che l'appropriata attuazione di misure eccezionali non può giustificare inefficienze sul piano della gestione quotidiana degli interventi e dei ricoveri, così come l'organizzazione delle infrastrutture sanitarie non può limitarsi ad assumere come criteri di pianificazione la domanda di servizi sanitari tradizionali, dovendo confrontarsi con le esigenze rappresentante da fenomeni eccezionali come quelli derivanti dalla pandemia.

L'autonomia di queste sfere diventa, quindi, il presupposto teorico-giuridico per la garanzia del diritto alla salute (atteso che "il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute"), e, attraverso l'implicito riferimento della Corte dei Conti a questo principio, esso diviene anche criterio per la verifica della correttezza delle politiche pubbliche per il tramite dell'analisi contabile della spesa sanitaria.

6. Sui principi contabili in materia di rappresentazione degli equilibri di bilancio

La corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio costituisce uno dei principi della armonizzazione dei bilanci, introdotta a partire dal d.lg. n. 118/2011 con la finalità di rendere i bilanci pubblici omogenei e, perciò, aggregabili e confrontabili.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'armonizzazione ha assunto gradualmente una

sua fisionomia più ampia, collocandosi *"contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato"*[44].

La rilevanza degli equilibri di bilancio era peraltro già stata evidenziata dalla Corte affermando che *"la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale"*[45].

In quest'ultima prospettiva, gli equilibri di bilancio assumevano rilievo come *"rappresentazione finalizzata al governo della dinamica del debito"*[46].

Invece, nell'impostazione più recente (sviluppatasi a partire dal d.lg. n. 118/2011 e dal D.M. 1° agosto 2019) la rappresentazione degli equilibri di bilancio assume la funzione di garantire la trasparente dimostrazione della capacità dell'ente *"di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio"*[47].

Questa impostazione valorizza il rafforzamento del carattere "procedurale" della democraticità del bilancio, nel senso che *"se il bilancio è il prodotto di scelte che esprimono l'indirizzo politico-amministrativo fondamentale di una comunità, allora, esso è anche lo strumento principale tramite cui tal scelte possono e devono essere giudicate. Infatti, la principale espressione esegetica di tali novità è proprio la notoria giurisprudenza sul carattere "pubblico" della contabilità (C. cost. sent. n. 157/2020) e della sua necessaria declinazione in termini di accountabilty (c.d. contabilità di mandato)"*[48].

Il principio che ne emerge si correla, dunque, alla funzione del giudizio di rendiconto come strumento per verificare l'effettivo pareggio di bilancio e, di qui, per garantire un esercizio della potestà normativa, e uno svolgimento delle funzioni amministrative, coerenti con le finalità sottese al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

La corretta rappresentazione degli equilibri svolge, quindi, non soltanto una funzione tecnico-contabile, né un ruolo meramente ancillare al principio di veridicità (pur costituendo, quest'ultimo, necessario presupposto del carattere effettivo del controllo): essa diviene espressione di un principio che impone, in sede di rendiconto, la trasparente e controllabile dimostrazione della sostenibilità finanziaria delle decisioni pubbliche, sostenibilità che non rimane un dato puramente contabile, ma che si correla alla sostenibilità come elemento che fonda la garanzia dei diritti[49].

D'altra parte, per la Corte costituzionale l'art. 81, comma 4 Cost. contiene, insieme con il principio di copertura finanziaria, anche il principio della tutela degli equilibri di bilancio[50], e dunque la corretta rappresentazione di questi equilibri costituisce una regola espressione di un principio che non resta circoscritto ai precetti contabili, ma è strumentale al controllo di democraticità delle decisioni.

Ed è quindi in questa cornice che la Corte dei Conti, nel giudizio di parificazione, evidenziare *"l'esigenza che, per il futuro, la Regione si attenga in termini maggiormente rigorosi alla corretta applicazione dei principi contabili in materia di rappresentazione degli equilibri di bilancio, considerata l'importanza e la delicatezza di tale dato contabile nell'ambito della contabilità armonizzata"*[51], confermando la peculiare funzione di garanzia che caratterizza (perché fondata sull'art. 81 Cost.) la natura stessa di tale giudizio.

1. Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università del Piemonte Orientale. ↑
2. Corte dei Conti, Sez. Giur. Riun. in speciale composizione, n. 7/2022/DELC. ↑
3. Corte cost., 10 marzo 2014, n. 40. ↑
4. Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 247; 7 dicembre 2021, n. 235; 15 novembre 2021, n. 215; 27 aprile 2017, n. 89. ↑
5. Corte dei Conti, Sez. Giur. Riun. in speciale composizione, n. 7/2022/DELC. ↑
6. In argomento. ↑
7. In argomento, *ex multis*: V. Lippolis – N. Lupo – G. M. Salerno – G. Scaccia (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in "ASTRID", marzo 2013; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in "Rivista AIC", n. 1/2014. ↑
8. Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 6; 25 ottobre 2013, n. 250. ↑
9. Corte dei Conti, Sez. Riun. Contr., n. 20/SSRRCO/QMIG/2019. ↑
10. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Abruzzo, n. 76/2022. ↑
11. Corte cost., 21 giugno 2016, n. 184. ↑
12. *Ibidem*. ↑
13. Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18. ↑
14. W. Giulietti – F. Politi, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, in "Rivista della Corte dei Conti", n. 3/2022, p. 116. ↑
15. In argomento, L. D'Ambrosio, *La parifica dei rendiconti regionali: certezza dei saldi*, in "Rivista della Corte dei Conti", n. 4/2022, p. 194. ↑
16. Cfr. G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale,* in G. Colombini (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021. ↑
17. W. Giulietti – F. Politi, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, cit., p. 116; v. anche R. Scalia, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'ente regione. Punti di vista, interpretazioni, orientamenti in fase di consolidamento*, in "Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici", 2018. ↑
18. Corte cost., 22 luglio 2022, n. 184; in termini, Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 246 ↑
19. *Ibidem*. ↑
20. Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49. ↑
21. Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte 2021, Memoria del Procuratore Regionale all'udienza del 27 luglio 2022, p. 1. ↑
22. Corte cost., 22 luglio 2022, n. 184. ↑
23. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Piemonte, n. 101/2020 – "Relazione", vol. I, p. 10. ↑
24. *Ibidem*. ↑
25. Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 235. ↑
26. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Piemonte, n. 101/2020 – "Relazione", vol. I, p. 11. ↑
27. Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte 2021,

Memoria del Procuratore Regionale all'udienza del 27 luglio 2022, p. 5. ↑
28. *Ibidem*. ↑
29. *Ibidem*. ↑
30. Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181. ↑
31. Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte 2021, Memoria del Procuratore Regionale all'udienza del 27 luglio 2022, p. 2. ↑
32. Corte cost., 20 dicembre 2017, n. 274. ↑
33. D. Mari, *Perdita di continuità aziendale e impossibilità di conseguimento dell'oggetto sociale: i doveri dell'organo gestorio*, in "Rivista del Notariato"., fasc. 3, 2014, p. 487 ss.; in argomento, R. Rordof, *La continuità aziendale tra disciplina di bilancio e diritto della crisi*, in "Società", 2015, n. 8-9. ↑
34. In argomento, F. Pontani, *La clausola generale ed i principi di redazione del bilancio di esercizio*, Padova, 2005; Aa.Vv., *Il rischio di continuità aziendale nel bilancio IAS e in quello OIC*, Quaderno n. 47, Ordine Dottori Commercialisti di Milano, Scuola di Alta Formazione. ↑
35. F. Pontani, *La clausola generale ed i principi di redazione del bilancio di esercizio*, cit., p. 312. ↑
36. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Piemonte, n. 101/2020 – "Relazione", vol. III, p. 44. ↑
37. *Ibidem*. ↑
38. *Ivi*, p. 231. ↑
39. Corte cost., 10 aprile 2020, n. 62. ↑
40. Su cui Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275. ↑
41. Corte cost., sent. n. 62/2020, cit.. ↑
42. W. Walzer, *Sfere di giustizia*, tr. it. Roma-Bari, 2008. In argomento, per tutti, T. Casadei, *Il sovversivismo dell'immanenza. Diritto, morale, politica in Michael Walzer*, Milano, 2012. ↑
43. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Piemonte, n. 101/2020 – "Relazione", vol. III, p. 235. ↑
44. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184. ↑
45. Corte cost., 28 marzo 2012, n. 70. ↑
46. M. Scognamiglio, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in "Rivista della Corte dei Conti", n. 4/2021, p. 11. ↑
47. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare del 9 marzo 2020, n. 5 (G.U. Serie Generale n. 81 del 27 marzo 2020), recante "*Chiarimenti sulle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, di cui agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*". ↑
48. F. Sucameli, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in "Federalismi.it", 30 dicembre 2020. ↑
49. In argomento, v. C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015. ↑
50. Cfr. Corte cost., 19 luglio 2012, n. 192. ↑
51. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Piemonte, n. 101/2020 – "Relazione", vol. I, p. 528. ↑

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

La dipendenza da gioco d'azzardo e la legge regionale n. 19/2021: prime riflessioni sulla sua applicazione (nota a Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 393/2022, Tribunale di Torino, Sez. III, sentenza n. 2455/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 82/2022, Corte d'appello di Torino, Sez. I, sentenza n. 84/2022)

Federica Pasquini[1]

(ABSTRACT)

Il contributo intende fornire un primo esame in merito all'applicazione della legge regionale n. 19/2021 in materia di contrasto al gioco d'azzardo patologico (GAP). Dopo aver esaminato il quadro normativo statale e regionale, evidenziando, relativamente a quest'ultimo, gli elementi di novità maggiormente rilevanti della nuova disciplina rispetto a quella previgente, ci si sofferma sulle pronunce della III sezione civile del Tribunale di Torino e della I sezione della Corte d'Appello di Torino per esaminare l'orientamento della giurisprudenza piemontese nella materia del gioco d'azzardo e, in particolar modo, valutare l'applicazione giurisprudenziale della nuova legge regionale.

Il lavoro si conclude facendo il punto sullo stato di attuazione degli strumenti normativamente previsti per la lotta alla ludopatia e menzionando la recentissima proposta di legge regionale di iniziativa popolare "Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico".

Sommario:

1. La disciplina statale e regionale in materia di giochi e scommesse – 2. La nuova legge regionale piemontese del 15 luglio 2021 n. 19 – 3. La giurisprudenza piemontese sul rispetto delle nuove distanze in materia di gioco d'azzardo… (segue) – 3.1. …e sull'intervenuta riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili – 4. Alcune brevi riflessioni conclusive

1. La disciplina statale e regionale in materia di giochi e scommesse

Nell'articolato e complesso panorama delle dipendenze, quella correlata al gioco d'azzardo[2], nel corso degli ultimi anni, si è diffusa in modo preoccupante[3].

Il grado di diffusione del fenomeno è allarmante sotto molteplici e diversi profili: in primo

luogo, quello sanitario poiché, molto spesso, il vizio del gioco degrada a vera e propria dipendenza, paragonabile alle dipendenze da alcool, droghe o da altre sostanze d'abuso; in secondo luogo, il profilo sociologico poiché, di solito, coinvolge le fasce d'età e sociali più deboli; da ultimo, il profilo giuridico dal momento che il fenomeno in questione è, altresì, correlato a questioni di legalità, di tenuta ordinamentale e, soprattutto, di bilanciamento di interessi, spesso ancorati a principi costituzionali, di diversa natura[4]. A tale ultimo proposito, si pensi, a titolo esemplificativo, al contemperamento della tutela della salute umana (art. 32 Cost.) individuale, certamente, ma anche collettiva[5], con gli interessi economici di coloro che operano nel settore e, parallelamente, con l'esercizio dell'iniziativa economica privata che l'art. 41 Cost. rende libera con il limite di non contrastare con l'utilità sociale e non recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana[6]. Si pensi, altresì, al bilanciamento tra, di nuovo, il diritto fondamentale alla salute e l'interesse dello Stato a preservare il gettito erariale generato dai giochi e dalle scommesse. La contraddittorietà sottesa a tale ultimo bilanciamento è stata colta anche dalla Corte di Giustizia che, con particolare riferimento all'Italia, nella sentenza Gambelli ha affermato che «laddove le autorità di uno Stato membro inducano ed incoraggino i consumatori a partecipare alle lotterie, ai giuochi d'azzardo o alle scommesse affinché il pubblico erario ne benefici sul piano finanziario, queste non possono invocare l'ordine pubblico sociale con riguardo alla necessità di ridurre le occasioni di giuoco per giustificare provvedimenti come quelli oggetto della causa principale[7]». Allo stesso tempo, tuttavia, l'opinione prevalente è quella secondo la quale, nel settore dei giochi e delle scommesse, la diffusione del gioco sotto il controllo dello Stato tuteli l'ordine pubblico, prevenga l'infiltrazione della criminalità organizzata, tuteli i giocatori da frodi e comportamenti violenti in caso di insolvenza debitoria e, contestualmente, permetta allo Stato di incrementare le proprie entrate fiscali[8].

La consapevolezza della gravità di tale fenomeno ha indotto il Legislatore nazionale, prima, regionale, poi, ad attuare una serie mirata di interventi normativi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del disturbo da gioco d'azzardo.

A livello statale, il primo intervento organico in materia è da rinvenirsi nel Decreto Balduzzi (d.l. n. 158/2012)[9] il cui merito è stato, da un lato, inserire (art. 5) le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione relative alla ludopatia nei LEA (livelli essenziali di assistenza) e, dall'altro, prevedere una serie di misure[10] attraverso le quali contingentare la pratica dei giochi e delle scommesse (art. 7). Tra queste, deve essere ricordata la previsione della progressiva ricollocazione degli esercizi per il gioco dotati delle macchinette di cui all'art. 110 comma 6 TULPS in base a determinati piani e criteri che dovevano essere specificati e attuati da un decreto di attuazione ministeriale che, purtroppo, non è mai stato approvato; ciò nonostante tale misura è stata largamente utilizzata da Regioni e Comuni come efficace misura di contrasto al DGA. Da ultimo, deve essere ricordata l'istituzione, mediante la legge di conversione, dell'Osservatorio per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo attualmente collocato presso il Ministero della Salute.

L'art. 14 della legge 11 marzo 2014 n. 23 ha, poi, conferito al Governo una delega per la sistematizzazione di tutte le disposizioni vigenti nella materia dei giochi pubblici; la delega in questione forniva, altresì, disposizioni sia per la tutela dei minori e per il contrasto al gioco d'azzardo patologico, sia per combattere il gioco illegale e le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'esercizio dei giochi pubblici imponendo una più rigorosa trasparenza dei requisiti delle società concessionarie. La delega è, tuttavia, rimasta inattuata.

Sono stati, poi, varati specifici provvedimenti finanziari al fine di stanziare i fondi per il perseguimento delle attività di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo. Tra queste, non possono non essere ricordate, in primo luogo, la l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che all'art. 1 comma 133 ha previsto la destinazione, nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del SSN, a partire dal 2015, di 50 milioni di euro per la prevenzione, cura e contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo. In secondo luogo, la l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) con la quale sono state introdotte nuove disposizioni limitative della pubblicità e sanzioni per l'impiego dei c.d. totem; la stessa ha, inoltre, istituito il Fondo per il Gioco d'azzardo patologico e ha ribadito (art. 1 comma 936) la necessità di definire in Conferenza unificata le caratteristiche dei punti di gioco e criteri da seguirsi per la loro ricollocazione territoriale. Da ultimo, la l. n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020) che ha previsto l'istituzione di un Registro unico degli operatori del gioco pubblico per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata.

Vi è, inoltre, l'Intesa fra Governo, Regioni ed Enti locali, stipulata il 7 settembre 2017, che persegue il principale obiettivo di realizzare una sensibile contrazione dei punti di gioco per contrastare il dilagare del fenomeno della ludopatia, definendo un sistema di regole e di criteri da applicarsi per individuare la collocazione dei punti di gioco. Viene, così, stabilito che «le Regioni e gli enti locali […] adotteranno, nei rispettivi piani urbanistici e nei regolamenti comunali, criteri che, tenendo anche conto della ubicazione degli investimenti esistenti, relativi agli attuali punti di vendita con attività di gioco prevalente, con la finalità di garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, consentano una equilibrata distribuzione nel territorio allo scopo di evitare il formarsi di ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata[11]».

Deve, altresì, menzionarsi il c.d. Decreto Dignità[12] con il quale è stato introdotto un divieto di pubblicità dei giochi d'azzardo a più ampio raggio, comprensivo delle sponsorizzazioni sia dirette che indirette e, nell'ottica di garantire una piena ed efficace tutela al consumatore, è stato richiesto all'Esecutivo, purtroppo di nuovo invano, di procedere a una razionalizzazione della materia dei giochi pubblici per contrastare sia il fenomeno della ludopatia sia le frodi a danno dell'erario[13].

Da ultimo, ma non per importanza, deve essere ricordato il d.m. n. 136/2021 attraverso il quale il Ministero della Salute ha individuato le linee guida nazionali da attuarsi ai fini di una pronta ed efficace azione di prevenzione e contrasto al DGA. Le linee guida in questione sono quattro e possono essere così brevemente sintetizzate: 1) prevenzione attraverso iniziative di carattere educativo/informativo combinate a un approccio restrittivo quale l'imposizione di limitazioni di spazio e orario; 2) prevenzione attraverso l'analisi del comportamento di gioco; 3) prevenzione attraverso azioni di formazione grazie alle quali incentivare l'acquisizione di nuove competenze da parte degli operatori sanitari e la riqualificazione degli addetti agli sportelli di ascolto e di informazione così da creare un'ampia e concreta rete di supporto non solo per i soggetti affetti da tale dipendenza ma anche per le loro famiglie; 4) prevenzione attraverso campagne di sensibilizzazione che informino sui rischi derivanti da gioco d'azzardo facendo ricorso anche a storie di vita reale, evidenziando gli effetti negativi del gioco sulla famiglia, sul lavoro, sulla propria finanza[14].

La mancanza di una disciplina nazionale organica e, contestualmente, l'evoluzione interpretativa della materia[15], non più solo correlata alla tutela dell'ordine e della sicurezza

pubblica ma, soprattutto, alla tutela della salute umana, hanno provocato un decisivo interventismo delle Regioni, dei Comuni e degli enti locali la cui azione è quanto mai necessaria poiché idonea a garantire una risposta capillare sul territorio[16].

Le iniziative regionali, ma anche quelle comunali, si pongono in continuità normativa con quanto previsto a livello statale, e qui brevemente esaminato, poiché diversi strumenti previsti dal Decreto Balduzzi sono stati ripresi dalle singole leggi regionali le quali, sebbene con qualche differenza le une dalle altre, dispongono un insieme di misure finalizzate, per esempio, alla riduzione dell'offerta del gioco, degli orari di apertura di sale gioco, sale scommesse e luoghi aperti al pubblico; allo sviluppo della consapevolezza da parte dei cittadini sui rischi della dipendenza da gioco; ad assicurare l'assistenza ed il recupero dei giocatori patologici e delle loro famiglie; alla previsione di un divieto di pubblicizzazione dell'apertura di sale giochi e scommesse e alla garanzia di un monitoraggio costante del fenomeno. Sulla base delle disposizioni regionali, molti sono stati gli enti locali che, attraverso regolamenti ovvero ordinanze sindacali, hanno ulteriormente specificato e definito le restrizioni previste per contrastare il fenomeno ludopatico intervenendo, per esempio, sia sugli orari di apertura dei punti di gioco (imponendo vincoli di orario maggiormente restrittivi) sia sulle campagne educative e informative realizzate all'interno degli istituti scolastici[17].

In questo quadro, per quanto concerne la Regione Piemonte, si inserisce, prima, nel 2016, la legge regionale n. 9/2016, primo grande intervento nel settore dei giochi e delle scommesse, a cui farà seguito, nel 2021, la nuova legge regionale del 15 luglio 2021 n. 19 rubricata *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP).*

2. La nuova legge regionale piemontese del 15 luglio 2021 n. 19

La legge regionale n. 19/2021, la cui approvazione, come si vedrà più avanti, ha suscitato reazioni diverse in Consiglio regionale, ha, da un lato, ripreso in buona parte, ma anche per certi versi ampliato, qualche previsione della precedente legge regionale e, dall'altro lato, ha introdotto rilevanti profili di novità dall'analisi dei quali si può dedurre quanto la nuova disciplina sia maggiormente tollerante nei confronti del contrasto alla dipendenza da gioco d'azzardo e quindi meno severa nell'individuazione delle misure attraverso le quali cercare di limitare il fenomeno ludopatico.

Si può trarre una conferma di tale (negativa) tendenza anche solo dall'analisi della rubrica della l.r. n. 19/2021 che riporta *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (gap).* Contrasto e non prevenzione (come invece riportava la precedente l.r. n. 9/2016): è questo un cambiamento terminologico che non passa certo inosservato poiché espressivo dell'atteggiamento accondiscendente sopra menzionato. Dal punto di vista etimologico, infatti, con il termine "contrasto" si fa riferimento al fare opposizione, creare impedimenti e/o misure ostative rispetto a una situazione rischiosa/dannosa già in essere; con il termine "prevenzione", invece, si è soliti indicare l'adozione di tutte le misure precauzionali necessarie ad evitare che un evento dannoso o pericoloso si realizzi. Proprio quello che sarebbe opportuno si realizzasse nel settore del gioco d'azzardo.

Per quanto concerne la riproduzione, e in certi casi ampliamento, delle disposizioni di cui alla l.r. n. 9/2016, è importante evidenziare quanto segue. Per quanto riguarda le competenze della Regione Piemonte in materia, la nuova legge regionale le riconosce

(all'art. 4) funzioni, solo per citarne alcune, di: a) programmazione delle attività volte alla prevenzione e al contrasto della dipendenza da gioco d'azzardo da attuarsi tenendo conto del piano integrato per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio di gioco d'azzardo patologico e dell'attività di controllo e monitoraggio svolta dalla sezione sul GAP istituita presso l'Osservatorio epidemiologico delle dipendenze patologiche[18]; b) assicurazione del monitoraggio del fenomeno ludopatico grazie all'attività dell'Osservatorio sopra menzionato anche in collaborazione con altri osservatori regionali e nazionali (elemento, questo, di novità); c) promozione delle iniziative delle associazioni impegnate nel settore in collaborazione con ASL, scuole, università e associazioni di categoria dei gestori delle sale da gioco che si dotano «di un codice etico di autoregolamentazione che li responsabilizza e vincola alla sorveglianza delle condizioni e delle caratteristiche di fragilità dei giocatori, nonché al rispetto della legalità» (art. 4 lettera g, numero 2); d) promozione di corsi di formazione e di aggiornamento non solo per gli operatori socio-sanitari ma anche per i gestori e dipendenti delle sale gioco, sale scommesse e punti per il gioco con vincite in denaro, per le forze di polizia e per gli operatori delle associazioni a tutela dei diritti dei consumatori e degli sportelli *welfare*.

L'art. 5 rafforza la rete sinergica di supporto creatasi grazie alle attività di cui alle lettere c) e d) prima menzionate prevedendo, in misura più accentuata rispetto alla precedente l.r. n. 9/2016, che concorrano al perseguimento e alla realizzazione delle attività individuate all'art. 4 anche, per esempio, gli enti locali, le ASL, gli enti del terzo settore (di cui anche all'art. 15) e gli enti di ricerca pubblici incaricati dalla Regione di svolgere studi, analisi e ricerche sul fenomeno e sulla sua diffusione.

Viene, inoltre, ripresa la precedente disciplina concernente gli strumenti di contrasto[19] (art. 11) alla dipendenza da gioco d'azzardo e i benefici riconosciuti a quelle aziende che, al loro interno, non abbiano apparecchi per il gioco lecito di cui all'art. 110 comma 6 del regio decreto n. 773/1931, che svolgano attività volte ad informare e sensibilizzare sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo (artt. 12 e 13) e che, nelle loro sedi, si occupino di lotta e prevenzione o che, in via generale, svolgano attività di informazione al contrasto alla ludopatia (art. 22).

Vi sono, altresì, elementi di nuova introduzione. L'art. 14, per esempio, disciplina le linee d'azione e prevenzione del fenomeno dell'usura promuovendo campagne di informazione e sensibilizzazione sia nelle scuole sia nei confronti degli esercenti presenti nel territorio regionale per favorire la diffusione della percezione del rischio da dipendenza.

Un'attenzione particolare viene, poi, riconosciuta alla tutela dei minori dal momento che, dopo aver ripreso i divieti (art. 7 commi 1, 2, 3) di cui alla l.r. n. 9/2016, l'art. 7 comma 5 e 6, in combinato disposto con l'art. 8, dispone la predisposizione, da parte degli istituti di istruzione primaria e secondaria, di iniziative didattiche in forma di *peer education* per educare e sensibilizzare le nuove generazioni a una piena consapevolezza dei gravi rischi correlati alla dipendenza da gioco d'azzardo.

L'aspetto maggiormente innovativo riguarda, però, la modifica dei limiti all'esercizio del gioco d'azzardo, disciplinati all'art. 16. Per quanto concerne la misura del c.d. distanziometro, viene mantenuta la previsione del rispetto da parte dei titolari delle attività di cui all'art. 3 comma 1 lettera c), d) ed e)[20] della distanza di trecento metri dai luoghi sensibili per i Comuni con una popolazione fino a cinquemila abitanti; viene, invece, ridotta

a quattrocento metri (la disposizione precedente fissava il limite a cinquecento metri) per i Comuni con una popolazione superiore ai cinquemila abitanti. Viene, altresì, ed è questa la seconda modifica rilevante, ridotto l'elenco dei luoghi c.d. sensibili non contemplandosi più le scuole primarie; i centri di formazione per giovani e adulti; i luoghi di culto; gli impianti sportivi; i luoghi di aggregazione giovanile; gli oratori; i movicentro e le stazioni ferroviarie.

L'art. 23 della l.r. n. 19/2021 prevede delle sanzioni da applicarsi per il mancato rispetto delle regole concernenti le distanze minime dai luoghi sensibili, le dimensioni dei locali e la frequenza dei corsi di formazione obbligatoria per gli esercenti, le quali possono anche disporre la chiusura temporanea o definitiva degli apparecchi per il gioco da parte del Comune.

Da ultimo, per quanto concerne, poi, le chiusure giornaliere, si assiste a una riduzione della discrezionalità prima attribuita ai Comuni dal momento che l'art. 19 precisa in quale fascia oraria notturna gli esercizi non possono restare aperti distinguendo sale gioco e sale scommesse, che beneficiano di una fascia oraria di apertura più ampia, dai punti per il gioco non rientranti in tali categorie, sottoposti, invece, a un regime più severo che contempla anche la chiusura diurna[21].

Come sottolineato all'inizio del paragrafo, l'approvazione della nuova disciplina non ha riscosso unanime entusiasmo e sostegno. Sicuramente vi è stato chi, come l'assessore regionale alla sicurezza Fabrizio Ricca, ne ha accolto l'entrata in vigore enfatizzando il carattere moderno e necessario della nuova legge attraverso la quale la Regione Piemonte implementa la lotta alla ludopatia concentrandosi su due pilastri diversi ma complementari e cioè quello educativo, attraverso la predisposizione di iniziative didattiche e lezioni condotte con il metodo *peer to peer* per educare, sensibilizzare e informare le nuove generazioni sui rischi derivanti dal gioco d'azzardo, e quello inerente al monitoraggio per vigilare costantemente sul gioco patologico e su quello online[22]. E chi ne ha contestato il contenuto, taluni anche fin dalle prime fasi dell'iter legislativo[23], evidenziando come la nuova normativa vanifichi gli effetti positivi della riduzione del numero delle *slot machines* e, complessivamente, dei volumi di gioco registratisi con la precedente disciplina[24].

Al di là delle discussioni che hanno caratterizzato l'entrata in vigore della nuova disciplina regionale, ciò che qui è necessario evidenziare concerne le modifiche alle disposizioni relative al c.d. distanziometro e all'elenco dei luoghi sensibili, ora previste all'art. 16, dal momento che queste costituiscono i profili in merito ai quali sono sorti, in questi mesi, la maggior parte dei ricorsi. Per quanto concerne il primo profilo, considerata la rubrica del nuovo art. 16, sorge spontaneo chiedersi se la disposizione in questione valga solo ed esclusivamente per le nuove installazioni, e quindi pro futuro, oppure se trovi una sua operatività anche nei confronti delle attività già in esercizio. Con riguardo, poi, al secondo profilo, rispetto alla disciplina del 2016, vi sono diversi luoghi che non sono più qualificati come sensibili: quale sarà, quindi, l'impatto di questo ulteriore intervento riduttivo nell'applicazione della nuova legge regionale da parte dei giudici piemontesi e, soprattutto, nella lotta alla ludopatia?

3. La giurisprudenza piemontese sul rispetto delle nuove distanze in materia di gioco d'azzardo... (segue)

A seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina, la giurisprudenza piemontese, e in

particolare la III sezione civile del Tribunale di Torino, è stata destinataria di numerosi ricorsi avverso le ordinanze di ingiunzione con le quali il Comune di Torino intimava il pagamento della sanzione amministrativa comminata per la violazione[25] dell'art. 5 l.r. n. 9/2016, sostenendo che il nuovo art. 25, in combinato disposto con gli artt. 16 e 26 della l.r. n. 19/2021, espressamente abroghi la fattispecie posta a fondamento dell'ordinanza di ingiunzione e che, quindi, la condotta contestata sia oggi del tutto legittima dal momento che l'art. 16 prevede l'applicazione del c.d. distanziometro solo ed esclusivamente per le nuove aperture di esercizio non incidendo, invece, sulla prosecuzione dell'attività del gioco lecito negli esercizi che, alla data del 19 maggio 2016, erano già in possesso di apparecchi da gioco. Per i ricorrenti, quindi, a seguito della nuova legge regionale, le violazioni contestate in virtù della disciplina precedente sarebbero venute meno.

Per constante (almeno per il momento) orientamento giurisprudenziale, gli assunti di cui sopra sono stati dichiarati infondati per molteplici e diverse ragioni.

In primo luogo, a differenza di quanto sostenuto dagli appellanti, la l.r. n. 19/2021 non contiene alcuna disposizione espressamente abrogativa delle *condotte* sanzionate con la precedente disciplina né può essere condivisa la tesi per cui essa sani le condotte illecite di coloro che avevano installato *slot machines* a distanza ravvicinata dai luoghi c.d. sensibili invocando, a sostegno della suddetta tesi, quanto individuato dall'art. 16 in combinato disposto con l'art. 25 l.r. n. 19/2021. È vero che la rubrica dell'art. 16 l.r. n. 19/2021 è intitolata "Nuove aperture di esercizio" ma «il suo tenore letterale esclude che si occupi solo di disciplinare tali ipotesi[26]» dal momento che il comma 2 della disposizione sopra citata *conferma* il divieto di esercizio delle attività di cui all'art. 3, comma 1, lettere c), d) ed e) nonché l'installazione di apparecchi da gioco in locali che si trovino a una distanza inferiore a trecento metri […] per i Comuni con una popolazione fino a cinquemila abitanti ed inferiore a quattrocento metri per quelli con una popolazione superiore alla stessa cifra[27]. Inoltre, il comma 1 prevede che il regime autorizzatorio previsto dalla normativa vigente si applichi in modo indifferenziato per l'esercizio in generale anche dell'attività di cui all'art. 3 comma 1 lett. e), (locali nei quali si svolgono attività per il gioco lecito, differenti dalle precedenti lettere c) e d)), all'interno degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e in tutti i luoghi aperti al pubblico[28]. La nuova normativa si pone, quindi, «in linea di continuità con quella precedentemente adottata poiché continua a prevedere dei divieti all'installazione di apparecchi per il gioco lecito e […] di esercizio delle attività di cui all'art. 3 comma 1, lett. c), d), ed e), laddove ci si trovi in prossimità a luoghi qualificati come "sensibili" e specificamente elencati[29]».

In secondo luogo, tra i motivi di opposizione viene, altresì, evidenziato il fatto che l'art. 26 l.r. n. 19/2021, riconoscendo la possibilità di reinstallare gli apparecchi da gioco per i soggetti muniti di apposita autorizzazione, rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ammetta il riposizionamento delle *slot machines* senza l'applicazione dei divieti previsti dall'art. 16 l.r. n. 19/2021 poiché riferito alle sole "Nuove aperture di esercizi"[30]. Ora, è vero che a partire dalla data di entrata in vigore della nuova legge ed entro il 31 dicembre 2021, i soggetti prima menzionati che, in attuazione di quanto disposto dalla l.r. 9/2016, abbiano dismesso gli apparecchi per il gioco, possono rivolgere istanza al soggetto competente e reinstallarli ma l'art. 26, nel riconoscere tale possibilità, non esonera affatto i soggetti in questione al rispetto delle distanze di cui all'art. 16 comma 2 l.r. n. 19/2021. Il fondamento di tale assunto può facilmente rinvenirsi nel combinato disposto del 3 comma

dell'art. 26 con gli artt. 19 comma 2, 23 commi 1 e 26 comma 4 prevedendo, il primo, che alle attività di cui all'art. 26 commi 1 e 2 si applichino non solo le disposizioni di cui all'art. 19 comma 2 (sui limiti orari) ma anche quelle (art.23 comma 1) che puniscono l'inosservanza della disposizione sulle distanze (art. 16 comma 2) con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 6.000 per ogni apparecchio per il gioco installato, nonché con la chiusura temporanea dell'esercizio da cinque a dieci giorni. Quindi, al momento della richiesta di reinstallazione degli apparecchi, il titolare delle suddette attività deve tanto possedere i requisiti di cui all'art. 26 commi 1 e 2 quanto rispettare le distanze individuate *ex lege* poiché tale ultimo dovere non si applica solo ed esclusivamente nel caso in cui tale distanza venga meno per fatti intervenuti successivamente alla presentazione dell'istanza ai soggetti competenti di cui ai commi 1 e 2 (art. 26 comma 4)[31].

Risulta, quindi, possibile richiedere la reinstallazione degli apparecchi automatici da gioco a condizione che siano rispettate le nuove distanze dai c.d. luoghi sensibili. Questo, tuttavia, non può essere in alcun modo considerato come una "sanatoria" per le violazioni commesse precedentemente[32], motivo per cui la sanzione comminata antecedentemente alla l.r. n. 19/2021 deve essere comunque pagata.

3.1…e sull'intervenuta riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili

Con la nuova disciplina regionale, l'elenco dei luoghi c.d. sensibili è stato notevolmente ridotto ricomprendendo ora soltanto 1) gli istituti scolastici d'istruzione *secondaria*; 2) le università; 3) gli istituti di credito, sportelli ATM e servizi di trasferimento di denaro; 4) gli esercizi di compravendita di oggetti preziosi e oro usati e altre attività creditizie; 5) gli ospedali e le strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o sociosanitario; 6) le strutture ricettive per categorie protette. Risultano, per esempio, esclusi i luoghi di culto e le scuole primarie.

A seguito di tale rilevante (e controversa) modifica, i titolari di esercizi presso i quali erano stati installati apparecchi per il gioco in violazione delle distanze minime previste dalla l.r. n. 9/2016, e per questo sanzionati, hanno sollevato ricorso rilevando come, grazie alla nuova disciplina regionale, la condotta in questione[33] non fosse più prevista come violazione amministrativa. In particolare, secondo i ricorrenti, la l.r. n. 19/2021 costituirebbe *lex mitior* suscettibile di applicazione retroattiva alla luce di quanto dichiarato dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 63/2019 con la quale Essa ha riconosciuto l'applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole anche con riferimento alle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive[34].

In diverse pronunce, la I sezione della Corte d'Appello di Torino non esita, però, a respingere tale motivo di ricorso sulla base di due considerazioni: in primo luogo, viene sottolineato come sia la stessa Corte Costituzionale a ribadire, nella sentenza n. 17209/2020, che la sentenza n. 63/2019, nell'enunciare l'applicabilità del principio sopra indicato, si riferisce all'illecito previsto dall'art. 187 bis TUF (abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate). In secondo luogo, viene richiamata la sent. n. 193 del 2016 con la quale la Consulta, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 689/1981, impugnato, in riferimento all'art. 117 comma 1 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi, conferma che

«a fronte di [un] illecito amministrativo che non abbia natura sostanzialmente penale […] non è invocabile il principio del *favor rei* e, tramite esso, l'applicazione della normativa in assunto più favorevole[35]». Vi è, però, un ulteriore terzo elemento che potrebbe essere portato a sostegno dell'orientamento della Corte d'Appello di Torino ed è proprio fornito dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 63/2019, invocata dai ricorrenti, nel punto in cui sottolinea come il principio del *favor rei*, nell'ambito delle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive, possa subire una limitazione qualora questa sia funzionale alla tutela di un interesse costituzionalmente garantito. Quindi, quand'anche potesse riconoscersi la natura sostanzialmente punitiva delle sanzioni irrogate per la violazione delle norme sul rispetto delle distanze, l'applicazione del suddetto principio potrebbe comunque essere limitata in ragione della tutela del diritto fondamentale alla salute.

Vi è ancora un elemento, contraddittorio rispetto all'orientamento fin qui riportato, che merita di essere citato in quanto espressione degli effetti negativi che la riduzione dell'elenco dei luoghi c.d. sensibili potrebbe provocare nella lotta al gioco d'azzardo patologico. Il Tribunale di Torino, nella sent. n. 1882 del 2022, evidenzia, infatti, come l'esclusione dai luoghi sensibili di chiese e scuole d'infanzia, come nel caso di specie, non possa non comportare un giudizio in merito alla «*insussistenza del disvalore/ pericolosità della fattispecie concreta*. […] La circostanza che il legislatore regionale abbia ritenuto di escludere alcuni luoghi sensibili deve quindi indurre ad una riduzione della sanzione *per il solo fatto che anche in allora evidentemente la fattispecie di illecito poteva essere valutata con maggior mitezza*[36]».

Da ultimo, ma non per importanza, si ritiene che debba essere segnalato ancora un profilo: tutte le sentenze esaminate, sia quelle della III sezione civile del Tribunale di Torino, sia quelle della I sezione civile della Corte d'Appello di Torino, escludono tanto la sussistenza dei presupposti per sollevare una questione di costituzionalità della l.r. n. 9/2016 per violazione degli artt. 3 e 41 Cost[37]. quanto il contrasto della suddetta normativa regionale con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (di cui agli artt. 49 e 56 TFUE)[38], nonché del principio del legittimo affidamento di matrice europea. Nonostante il mutato paradigma normativo, si potrebbe ritenere che le stesse considerazioni possano essere anche avanzate nei confronti della recente disciplina.

4. Alcune brevi riflessioni conclusive

Nel corso degli anni, l'attivismo della Regione Piemonte e delle amministrazioni locali nella lotta alla diffusione del gioco d'azzardo ha condotto a importanti e positivi risultati, conseguiti grazie all'adozione di un complesso di misure risultate essere particolarmente efficaci nel limitare tanto l'offerta quanto la domanda di gioco, di una logica di prevenzione e sensibilizzazione della dipendenza in questione, nonché di un'attività di recupero dei soggetti affetti da ludopatia.

Anche la recente giurisprudenza piemontese condivide (almeno per il momento) questa politica di forte contrasto al diffondersi del fenomeno della ludopatia, nonostante la vigenza di una legge regionale (la l.r. n. 19/2021) che presenta diverse rilevanti criticità. Oltre ai due profili, segnalati nel paragrafo II, concretamente idonei a favorire un'espansione della dipendenza qui in esame (mi riferisco, quindi, all'attenuazione dei divieti concernenti le distanze dai luoghi sensibili e alla drastica riduzione dei luoghi considerati tali), devono

essere evidenziate ulteriori problematiche. Prima di tutto, la previsione di cui all'art. 26 comma 1 nella parte in cui subordina l'accoglimento dell'istanza di reinstallazione anche al mancato superamento del numero di apparecchi già esistenti al 19 maggio 2016[39].

In secondo luogo, la debole (per non dire inesistente) attuazione delle politiche attive di prevenzione e di contrasto al gioco d'azzardo[40] e il riferimento va, in particolare, agli artt. 6, 9 e 10. È passato più di un anno dall'approvazione della nuova legge regionale e il Piano integrato di cui all'art. 6 non è ancora stato adottato: è vero che la Giunta regionale, con delibera n. 35-5432 del 22 luglio 2022, ha delineato gli indirizzi da attuarsi per informare, in modo adeguato e capillare sul territorio, i cittadini piemontesi circa i rischi della ludopatia, tuttavia questi sono stati adottati, nella delibera sopra indicata, in attuazione del precedente Piano regionale per il contrasto, la prevenzione, la cura e la riabilitazione del GAP, approvato con DCR n. 251-50107 del 27 dicembre 2017. Allo stesso modo, non sono mai stati istituiti né una giornata regionale contro la dipendenza da GAP né un logo da distribuire a tutti i titolari di attività commerciali che scelgono di disinstallare o di non installare apparecchi per il gioco. Infine, ad oggi, non è stata istituita alcuna sezione GAP presso l'Osservatorio epidemiologico delle dipendenze patologiche: viene, quindi, spontaneo chiedersi chi, nella realtà dei fatti, stia svolgendo l'attività consultiva e di monitoraggio riconosciuta in capo a tale sezione. Gli strumenti di sensibilizzazione e di tutela dei soggetti affetti da dipendenza da GAP e delle loro famiglie, che avrebbero potuto rivestire un ruolo importante nella lotta alla ludopatia, sono purtroppo rimasti mere previsioni formali.

Per concludere, alla luce di quanto analizzato e delle problematiche che, come visto, caratterizzano l'attuale disciplina regionale, sarebbe auspicabile, in primo luogo, considerata anche la recente approvazione del Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025, adottato il 6 agosto 2020 con Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome e comprendente una parte specifica sul tema delle dipendenze e del disturbo da gioco d'azzardo, che il Parlamento procedesse, vista la frammentarietà del settore dei giochi e delle scommesse a livello nazionale, a una organica razionalizzazione della normativa riconoscendo, contestualmente, alle Regioni la facoltà di dettare una disciplina maggiormente rigida sotto alcuni profili (si pensi, per esempio, ai limiti di orario; alle distanze da rispettarsi dai luoghi sensibili e al riconoscimento della possibilità di individuarne ulteriori e diversi) a tutela della salute umana.

In secondo luogo, sarebbe opportuno che il legislatore regionale, in particolare piemontese, forte delle prerogative riconosciutegli dalla Consulta e di una conoscenza del territorio e delle sue problematiche più approfondita e capillare di quella dello Stato[41], adottasse, ai fini del perseguimento del benessere e della salute dei propri cittadini, una diversa disciplina rispetto a quelle ora vigente per poter efficacemente prevenire, e non solo combattere, la dipendenza da gioco d'azzardo. Uno spiraglio in questo senso sembra essersi aperto con la presentazione della proposta di legge regionale di iniziativa popolare *"Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico"*[42].

1. Dottoranda in Diritti e Istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino. ↑
2. Vi sono diverse definizioni del disturbo da gioco d'azzardo, soprattutto a livello sovranazionale. La penultima edizione del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV; 1994) lo definiva come «un *comportamento* persistente, ricorrente e maladattivo di gioco che compromette le attività personali, familiari o lavorative».

L'Arizona *Council on Compulsive Gambling* (1999) lo descriveva come «un *disturbo* progressivo, caratterizzato dalla continua periodica perdita di controllo in situazioni di gioco, dal pensiero fisso di giocare e di reperire il denaro per continuare a farlo, dal pensiero irrazionale e dalla reiterazione del comportamento, a dispetto delle conseguenze negative che ciò produce». Cfr. G.U., serie generale n. 238 del 5 ottobre 2021, p. 4. Studi scientifici condotti successivamente hanno evidenziato come molti elementi diagnostici caratterizzanti le dipendenze da alcol, droghe e altre sostanze d'abuso possano essere rinvenuti anche nel vizio del gioco d'azzardo (si pensi, per esempio, allo stato di irrequietudine e irritabilità in cui versano i giocatori abituali; all'uso del gioco come mezzo di regolazione dell'umore o di evasione dalla realtà; al ricorso cronico alla menzogna con i propri familiari per celare l'entità del disturbo). Per questo motivo, nel 2013, l'*American Psychological Association* (APA) ha elaborato una nuova definizione, scientificamente più corretta, del fenomeno in esame, recepita anche dall'ultima edizione del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-V) che parla di «disturbo problematico persistente o ricorrente legato al gioco d'azzardo che porta a disagio o compromissione clinicamente significativi». Cfr., Pacifici R., Giuliani M., La Sala L. (a cura di), (2018), Rapporti ISTISAN 18/5 "Disturbo da gioco d'azzardo: risultati di un progetto sperimentale", p. 6. «Il gioco d'azzardo patologico è […] una dipendenza patologica […] in grado di produrre in questi individui, non solo ripetute e anomale risposte comportamentali compulsive, ma anche effetti neuroplastici, tolleranza e *craving* […]. Il gioco d'azzardo patologico rappresenta un grave problema di salute pubblica, crea problemi psico-sociali al soggetto coinvolto, è causa di problemi finanziari e può condurre a disturbi di natura antisociale». *Gambling*: Gioco d'azzardo problematico e patologico: inquadramento generale, meccanismi fisio-patologici, vulnerabilità, evidenze scientifiche per la prevenzione, cura e riabilitazione (Manuale per i Dipartimenti delle Dipendenze) – Dipartimento per le politiche antidroga presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (2013) citata in Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n.23/2021/G, nota n. 5 p. 24. ↑

3. L'Istituto Superiore di Sanità stima che il gioco d'azzardo sia un'attività che coinvolge una popolazione di circa 5,2 milioni di giocatori abituali in tutta Italia, di cui all'incirca 1,2 milioni sono da considerarsi problematici e quindi con dipendenza. https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistamp&id=5819 ↑
4. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi nella disciplina piemontese del gioco d'azzardo*, in *Il Piemonte delle autonomie,* n. 3, p. 1 che evidenzia come, in relazione al fenomeno in esame, si intreccino, da un lato, il diritto alla salute e, dall'altro, la libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. e come, nel corso degli anni, anche grazie all'intervento della giurisprudenza costituzionale, la materia del "gioco d'azzardo e scommesse" non sia solo più una questione di ordine e sicurezza pubblica ma un profilo attinente anche (e soprattutto) alla tutela della salute umana. ↑
5. Si parla anche di salute pubblica data la capacità del fenomeno in esame di diffondersi rapidamente tra la popolazione essendo esso correlato a un comportamento emulativo. ↑
6. Rospi M. (2020), *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse tra competenza dello Stato e competenza delle Regioni e degli altri Enti locali alla luce del principio di proporzionalità*, in *federalismi.it*, n. 29, p. 181 sottolinea come il

demandare «alle legislazioni regionali e locali la determinazione di misure restrittive degli esercizi commerciali legalmente autorizzati» possa determinare la realizzazione «di un sistema di vigilanza eccessivamente draconiano» al punto da concretizzare un effetto espulsivo dal territorio delle attività economiche operanti nel settore del gioco e delle scommesse. L'ago della bilancia nell'attuazione del bilanciamento tra questi due interessi contrapposti sarebbe da rinvenirsi, per consolidato orientamento del Consiglio di Stato [Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2017, ord. n. 3214; Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, sent., n. 2710], nella predisposizione di un'adeguata attività istruttoria attraverso la quale analizzare l'incidenza delle ludopatie nel territorio, «valutare in relazione ad essa quale distanza di rispetto [possa] ritenersi astrattamente adeguata alla consistenza del fenomeno da contrastare, e verificare se, in relazione alla diffusione dei siti sensibili, una simile distanza [sia] misura proporzionata e sostenibile, in quanto tale da non impedire di fatto nuove ubicazioni per gli esercizi commerciali del settore e la disponibilità di sedi alternative in vista di possibili trasferimenti degli esercizi in attività» (Cons. Stato, 10 febbraio 2016, nn. 578 e 579). Sul difficile bilanciamento in esame si è pronunciata anche la Corte di Giustizia la quale ritiene che misure limitative delle libertà di cui agli artt. 49 e 56 TFUE siano legittime qualora poste in essere per il perseguimento di uno dei motivi espressamente individuati dall'art. 52 TFUE (ordine pubblica, sicurezza pubblica e sanità) o per la tutela di motivi imperativi di interesse generale tra i quali, per la CGUE, rientrano certamente la tutela del consumatore e la prevenzione delle frodi. Cfr., Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici: fondamento costituzionale e limiti europei,* in *Corti supreme e salute,* n. 3, pp. 464 ss. ↑

7. Corte di Giustizia, sentenza del 6 novembre 2003, *Gambelli*, C-243/01, punto 69. In senso analogo, Corte di Giustizia, sentenza del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer*, C-347/09, punto 62. ↑
8. Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA): analisi della normativa e della giurisprudenza*, in *Corti supreme e salute,* n. 1, p. 161; Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici,* cit., pp. 463 e 468. La CGUE stessa riconosce che una politica di espansione controllata del fenomeno del DGA potrebbe attirare giocatori abituati a operare in contesti clandestini verso una «*offerta proveniente dal titolare del monopolio pubblico, offerta che si presume priva di elementi criminali e concepita in vista di una migliore tutela dei consumatori contro le spese eccessive e la dipendenza dal gioco*» (Corte di Giustizia, sentenza *Dickinger,* cit., punto 63). ↑
9. D.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189. ↑
10. Per esempio, divieto di messa a disposizione di apparecchiature che consentano il gioco online; divieto di accesso alle aree destinate al gioco con vincite in denaro ai minori; divieto di inserimento di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro in trasmissioni televisive e radiofoniche, e nelle rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani; pianificazione di controlli da parte delle autorità statali competenti. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. pp. 2 e 3. ↑
11. Punto n. 2 dell'Intesa, prevista dall'art. 1 comma 936 della l. n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016). ↑
12. Decreto-legge n. 87 del 2018, convertito nella legge n. 96 del 2018. ↑
13. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. pp. 3 e 4; Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA),* cit., p. 162. ↑

14. G.U., serie generale n. 238 del 5 ottobre 2021, p. 6 ss. ↑
15. Dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, la Consulta ha dovuto dirimere diversi ricorsi concernenti il riparto di competenze tra Stato e Regioni; lo stesso è avvenuto nella materia dei giochi e delle scommesse. Con le sentt. nn. 237/2006 e 72/2010, il Giudice delle Leggi conferma l'orientamento fino ad allora prevalente ricollegando la materia in questione, soprattutto per quanto concerne la regolamentazione delle modalità di installazione e di utilizzo delle *slot machines*, all'ambito della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza che, ex art. 117 comma 2 Cost., rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 5. La sent. n. 300/2011 segna un mutamento radicale degli orientamenti giurisprudenziali fino ad allora espressi poiché dichiara la conformità a Costituzione della legge n. 13/2020 della Provincia autonoma di Bolzano in quanto posta a presidio della tutela della salute umana e a garanzia delle esigenze locali di carattere socio-sanitario ribaltando, così, la precedente giurisprudenza costituzionale. Questa pronuncia, definita non a caso "la pietra miliare della giurisprudenza in materia di giochi e scommesse" (Angelini F. (2012) *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine". Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Rivista Aic*, n.1, pp. 1 ss) apre la strada al pieno riconoscimento della legittimità costituzionale degli interventi regionali e degli enti locali nella materia in quanto idonei a tutelare la salute pubblica e privata nel territorio regionale. Ancora, la sent. n. 108/2017 con la quale la Consulta evidenzia l'inerzia del legislatore a intervenire nella materia dei giochi e scommesse forse a causa del forte "conflitto di interessi" che a tal proposito vive. Da ultimo, la sent. n. 27/2019 con la quale la Corte dichiara che la non scelta del legislatore nazionale di lasciare alle Regioni l'individuazione dei luoghi sensibili per l'applicazione delle regole distanziometriche è conforme al principio di proporzionalità poiché mai come in questo caso è necessario tenere in considerazione le conformazioni territoriali. La materia di giochi e scommesse è, quindi, correlata tanto alla tutela della salute quanto al governo del territorio e le leggi regionali che hanno regolamentato sulle distanze minime delle sale da gioco rispetto ai c.d. luoghi sensibili non sono incostituzionali. Rospi M. (2020), *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse,* cit., pp. 177 ss. La Consulta, infine, con sent. n. 220/2014, si è pronunciata anche sulla legittimità dei provvedimenti adottati dalle amministrazioni comunali concernenti la localizzazione degli esercizi commerciali e la limitazione degli orari al fine di tutelare la salute, la quiete pubblica e una corretta pianificazione del governo del territorio. Cfr., Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p.6. ↑
16. Angelini F. (2012), *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine",* cit., p. 4. ↑
17. Marotta G. (2019), *Gli interventi di contrasto del disturbo da gioco d'azzardo (DGA),* cit., p. 164. Per quello che concerne l'interventismo degli enti locali, si pensi al caso del Comune di Rivoli i cui provvedimenti in materia di giochi e scommesse, adottati tra il 2011 e il 2012, hanno poi portato all'importante sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2014 menzionata in nota n. 15. ↑
18. La sezione tematica sul GAP presso l'Osservatorio è una novità della nuova legge regionale e svolge la funzione di informare la Giunta sull'esito del monitoraggio e di formulare proposte e pareri. ↑
19. Per esempio, diffusione di materiale informativo predisposto dalle ASL fra gli esercenti; divieto di pubblicizzazione del gioco lecito sui mezzi di trasporto pubblico

locale e regionale e di qualsiasi forma di pubblicità relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco e sale scommesse; concessione di benefici in via preferenziale agli esercizi che non posseggono macchinette o che distribuiscono materiale informativo sui rischi legati al GAP (artt. 11 e 21). Cfr., Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p.12 ↑

20. Le attività in questione sono c) sale da gioco per tale intendendosi i locali o gli spazi attrezzati nei quali si svolgono, in via esclusiva o prevalente, i giochi leciti di cui all'art. 110 comma 6 del regio decreto 773/1931; d) sale scommesse e cioè gli esercizi pubblici di raccolta delle scommesse ai sensi dell'articolo 88 del regio decreto 773/1931; e) punti per il gioco e quindi locali nei quali si svolgono attività per il gioco lecito, differenti dalle precedenti lettere c) e d), all'interno degli esercizi pubblici e commerciali, dei circoli privati e in tutti i luoghi aperti al pubblico. ↑
21. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit., p. 13. Si segnala la modifica della lettera b) del comma 2 dell'art. 19 ad opera della l.r. n. 25 del 19 ottobre 2021 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale anno 2021) che, all'art. 113, ha, in primo luogo, esteso la chiusura degli esercizi di cui all'art. 3 comma 1 lettera e) della l.r. n. 19/2021 a dodici ore e mezzo consecutive dalle 23.00 alle 9.30 (originariamente erano previste dieci ore giornaliere complessive) e, in secondo luogo, anticipato di mezz'ora la chiusura obbligatoria nella fascia oraria di uscita dalle scuole (dalle 12.30 alle 14.30). ↑
22. https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/cambia-legge-sul-gioco-dazzardo-patologico. ↑
23. Sorrentino E. (2021), *La tormentata approvazione della legge regionale sul gioco legale,* in *Il Piemonte delle Autonomie,* n.3 descrive molto bene il "burrascoso" iter che ha condotto all'approvazione della l.r. n. 19/2021. ↑
24. Il consigliere Diego Sarno la definisce «legge nefasta per il Piemonte e per la salute dei piemontesi». A conferma dell'inefficacia della legge nel contrasto del fenomeno della ludopatia, lo stesso consigliere dichiara «nel primo mese di attivazione di questa legge sono arrivate 230 autorizzazioni per l'inserimento di macchinette […] all'interno di tabacchini e bar della sola città di Torino. […] 230 non sono 230 macchinette ma 230 autorizzazioni, quindi non sappiamo per ogni singola autorizzazione quante macchinette sono state installate». http://www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero_seduta=197&data_seduta=05-07-2022. ↑
25. L'aver installato gli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 comma 6 e 7 del regio decreto 773/1931 in locali che si trovano a una distanza dai luoghi sensibili inferiore a quella normativamente prevista. ↑
26. Trib. Torino, III sez. civ., 19 gennaio 2022, n. 197. ↑
27. Trib. Torino, III sez. civ., 2 febbraio 2022, n. 393. ↑
28. La disciplina in questione viene, quindi, applicata anche nei confronti di esercizi pubblici dediti alla somministrazione di alimenti e bevande che, al loro interno, abbiano installati apparecchi automatici da gioco in violazione delle distanze previste *ex lege*. «Porre rigidi requisiti all'installazione di apparecchi da gioco nei locali pubblici adibiti principalmente ad altro, non integra una compressione dell'attività imprenditoriale per cui era stata ottenuta la licenza, ma piuttosto una limitazione, per motivi di sicurezza e di salute, di un'attività collaterale ed eventuale, che può essere esercitata ma solo a determinate condizioni del tutto ragionevoli e non arbitrarie». Così Trib. Torino, III sez. civ., 29 aprile 2022 n. 1882 ma anche, in tempi precedenti,

sent. n. 672/2020 e sent. del 19 maggio 2020 di cui al n. R.G. 30899/19. ↑

29. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 78; Trib. Torino sez. III, 25 febbraio 2022, n. 816**.** ↑
30. Corte appello Torino sez. I, 14 dicembre 2021, n. 1379. I ricorrenti, a tale proposito, richiamando quanto esposto nelle FAQ (*Frequently Asked Questions*) sul sito della Regione Piemonte e sottolineando la loro rilevanza giuridica, evidenziano come sia la stessa Pubblica Amministrazione, nel rispondere a una FAQ, a dichiarare che gli esercizi pubblici o commerciali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26, non essendo equiparati a nuove installazioni, non devono rispettare i limiti di distanza dai luoghi sensibili di cui all'art. 16 l.r. n. 19/2021. In merito, è opportuno richiamare quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nella sent. n. 1275 del 20 luglio 2021 secondo il quale le risposte alle FAQ rese dalla Pubblica Amministrazione non possono essere assimilate in alcun modo a una fonte del diritto, né primaria, né secondaria rappresentando, queste, solo delle risposte alle domande poste (o che potrebbero essere poste) più frequentemente e pubblicate sul sito web della Regione così da chiarirle pubblicamente. Svolgono, quindi, una funzione meramente pratica. ↑
31. Corte Appello Torino, sez. I, 24 maggio 2022, n. 569; Trib. Torino, III sez. civ., 31 maggio 2022, n. 2455. ↑
32. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 78. ↑
33. Per esempio, l'installazione di *slot machines* a una distanza da un luogo di culto inferiore rispetto a quella precedentemente individuata. ↑
34. In merito, la Consulta, fino al 2019, aveva mantenuto una posizione abbastanza ambigua caratterizzata da non poche oscillazioni giurisprudenziali. In passato, Essa aveva sempre escluso l'applicazione retroattiva delle norme più favorevoli alle sanzioni amministrative confermando l'orientamento allora prevalente sia in dottrina (ex pluribus Palliero C.E., Travi A. (1988), *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè; Siani V. (1994), *Illeciti amministrativi: inapplicabilità dello ius supervenines più favorevole,* in *Corr. giur.*, pp. 876 ss.) sia nella giurisprudenza di merito (Cass. Civ., sez. I, 15 dicembre 1992, n. 13246, in www.leggiditalia.it; Cass. Civ., sez. un., 29 gennaio 1994, n. 890, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. I, 25 febbraio 1998, n. 2058, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. III, 3 aprile 2000, n. 4007, in www.dejure.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20 febbraio 2001, n. 1317, in www.dejure.it; Cass. Civ., sez. lav., 25 giugno 2009, n. 14959, in www.dejure.it; Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno, 2010, n. 3497, in www.lexitalia.it.). È con la sentenza n. 196 del 2010, definita come *turning point* nella giurisprudenza costituzionale (Nardi V. (2019), *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative "sostanzialmente" penali: un primo passo verso il generale riconoscimento*?, in *Arch. pen.,* 3, p. 16), che la Corte sottolinea come «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava […] il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto» (Corte cost., 26 maggio 2010, n. 196 punto 3.1.5 del considerato in diritto). A tale sentenza hanno fatto poi seguito la sent. n. 193/2016 con la quale la Corte afferma che la questione della retroattività della *lex mitior* nell'ambito delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali deve essere valutata caso per caso (per riconoscere la natura sostanzialmente punitiva a una sanzione amministrativa il giudice deve effettuare la valutazione sulla base dei c.d. criteri Engel); la sent. n. 43/2017 con la quale, invece, la Consulta sembra ritornare sui suoi passi dichiarando che «l'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della

materia penale in virtù dei menzionati criteri [il riferimento è ai criteri Engel] trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé valevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri». (Corte cost., 10 gennaio 2017, n. 43, punto 3.4. del considerato in diritto). Recentemente, con la sent. n. 63/2019 la Corte Costituzionale ha affermato che il principio qui brevemente esaminato non può non estendersi alle sanzioni amministrative che abbiano effettivamente natura "punitiva" poiché una tale estensione è «conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. [...]. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo "vaglio positivo di ragionevolezza", al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale». (Corte Cost., 20 febbraio 2019 n. 63, punto 6.2. del considerato in diritto). Bindi E., Pisaneschi A. (2019), *La retroattività in mitius delle sanzioni amministrative Consob,* in *Giurisprudenza Commerciale,* fasc.5, p. 1015; Provenzano P. (2012), *La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative, Riv. it. dir. pubbl. comunit.***,** fasc.5, p. 877; Viganò F. (2020), *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative,* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale,* fasc.4, p. 1775. ↑

35. Corte appello Torino sez. I, 25 gennaio 2022, n. 82; Corte appello Torino, sez. I, 25 gennaio 2022, n. 84. ↑
36. Trib. Torino, sez. III, 29 aprile 2022, n. 1882. ↑
37. Per quanto riguarda la violazione dell'art. 41 Cost. denunciata dai ricorrenti e il conseguente verificarsi del c.d. "effetto espulsivo", non può non evidenziarsi, oltre alle sentenze richiamate in nota n. 28, l'importante pronuncia del T.A.R. Piemonte n. 1263/2018 la quale evidenzia come la legge regionale sarebbe illegittima qualora l'effetto espulsivo riguardasse l'intero territorio della regione e non un singolo comune della stessa. Per quanto concerne l'esclusione dell'effetto espulsivo, si rinvia, altresì, alla sent. n. 672/2020 pronunciata dal Tribunale di Torino e ad alcune pronunce del Consiglio di Stato (sentt. nn. 4199, 4200 e 4201 del 2018 e n. 8298 del 4 dicembre 2019) dalle quali emerge la piena legittimità delle disposizioni che, per contrastare il fenomeno della ludopatia, prevedono limitazioni tanto alla collocazione degli apparecchi da gioco quanto agli orari di funzionamento degli stessi. Cfr. Timo M. (2019), *Le limitazioni all'esercizio delle sale giochi nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, pp. 609 ss. ↑
38. «I principi di matrice europea, infatti, possono incontrare limitazioni per comprovate esigenze di tutela di interessi pubblici tassativamente individuati quali sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale e salute posto che le norme regionali contestate dagli opponenti mirano proprio a contenere un'emergenza sanitaria e di tutela dei minori che si espande sempre di più e che richiede interventi mirati al fine di salvaguardare interessi pubblici preminenti». Cfr. Trib. Torino, III sez. civ., 2 febbraio 2022, n. 393; T.A.R. Piemonte Sez. II, 27 marzo 2015 n. 534. Per una accurata analisi della compatibilità della disciplina del gioco d'azzardo con i principi di derivazione comunitaria, sia lecito rinviare a Gallarati F. (2019), *La riserva statale dei giochi pubblici,* cit., pp. 464; S. Riondato S. (2014), *Osservatorio Corte di giustizia*

dell'Unione europea – Libertà di stabilimento, libertà prestazione dei servizi e giochi d'azzardo, in *Dir. pen. e processo*, n. 7, pp. 901 ss. Rospi M. (2020), *Il nuovo assetto costituzionale della materia di giochi e scommesse,* cit., p. 187 afferma che «le restrizioni alle libertà suddette sono legittime, se poste a titolo di misure derogatorie per ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, espressamente previste dagli articoli 51 e 52 del TFUE [...] o, per conforme giurisprudenza della Corte, per «motivi imperativi di interesse generale», quali la tutela dei consumatori, nonché la prevenzione delle frodi e dell'incitamento dei cittadini a spese eccessive legate al gioco» (Digibet e Alberts, C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 22). ↑

39. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 13. ↑
40. Tale elemento è stato oggetto di un'interrogazione a risposta immediata svoltasi durante la seduta n. 197 del 5 luglio 2022, in Consiglio regionale, tra l'Assessore alla Sanità Icardi e il consigliere Sarno. I video della seduta sono disponibili sul sito http://www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero_seduta=197&data_seduta=05-07-2022 ↑
41. Cerruti T. (2021), *Il difficile contemperamento degli interessi,* cit. p. 15. ↑
42. Il 16 settembre 2022 sono state consegnate, a Palazzo Lascaris, dodicimila firme a sostegno di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico. La proposta in questione, innovando rispetto alla disciplina vigente, si prefigge di: a) aumentare la distanza rispetto ai luoghi c.d. sensibili e allargarne la tipologia; b) disincentivare l'accesso al gioco non concedendo autorizzazioni per l'accensione di nuove slot e spegnendo quelle in funzione che non rispettino le distanze previste dalla legge; c) contemperare le eventuali ricadute occupazionali prodotte dalla ristrutturazione del settore tutelando, così, le condizioni di reddito e di lavoro per coloro che lavorano nel settore; d) riconoscere ai Comuni la possibilità di individuare diversi e ulteriori luoghi sensibili; e) aumentare le sanzioni e destinare il 100% dei proventi alla promozione di attività curate da associazioni impegnate nel settore. https://www.avvisopubblico.it/home/contrasto-al-gioco-dazzardo-12mila-firme-e-17-delibere-comunali-al-consiglio-regionale-del-piemonte/ ↑