IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014
Anno VII, Numero 2 - 2020

Editoriale

F. Pallante
Il Servizio sanitario regionale piemontese di fronte alla pandemia da COVID-19

Speciale emergenza COVID-19

B. Bruschi, P. Ricchiardi
Effetti della chiusura delle scuole sull'apprendimento degli studenti
M. Dellavalle, G. Cellini
Emergenza COVID-19: risposte dei servizi e delle professioni sociali
S. Matarazzo
Provvedimenti sindacali nella gestione dell'emergenza sanitaria COVID-19 in Piemonte
V. Molaschi
Integrazione socio-sanitaria e COVID-19: alcuni spunti di riflessione
E. Sorrentino
L'attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l'emergenza sanitaria

LA PAROLA AI PROTAGONISTI

Sanità: "Il Piemonte punta sui servizi territoriali". Intervista a Ferruccio Fazio, presidente del gruppo di lavoro per la gestione della fase 2 dell'emergenza
La comunicazione istituzionale della Regione Piemonte di fronte all'emergenza COVID-19. Intervista a Josè Urso, portavoce del presidente della Regione Piemonte e a Osvaldo Bellino, responsabile comunicazione Unità di crisi
Il ruolo delle Università durante la pandemia

Approfondimenti

A. Manassero
La disciplina dell'End of Waste dalle origini allo Sblocca Autorizzazioni
F. Paruzzo
Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio
M. Rossin
La riforma regionale dei canoni idrici nel quadro della specialità del Verbano-Cusio-Ossola

Osservatori

Osservatorio T.A.R. Piemonte e Valle d'Aosta

Presentazione
Rassegna febbraio - maggio 2020

Osservatorio Corte dei Conti Piemonte e Valle d'Aosta

Presentazione
Rassegna febbraio - giugno 2020

Osservatorio Giurisprudenza Costituzionale Piemonte

Presentazione
Rassegna 2019-2020

Commenti su casi e note di giurisprudenza

E. Bellomo
I "confini" dell'area professionale socio-sanitaria in tempo di emergenza da COVID-19. Nota all'ordinanza T.A.R. Piemonte n. 258/2020

S. Penasa

Sperimentazione animale e valutazioni tecnico-scientifiche: il T.A.R. Lazio e il ruolo degli organismi di autorizzazione. Riflessioni a partire da T.A.R. Lazio, sentenza n. 5771, 1 giugno 2020

V. Vaira

I poteri in autotutela dell'amministrazione nell'esecuzione della concessione di servizi e la tutela del legittimo affidamento. Nota a T.A.R. Piemonte, sez. II, sentenza del 6 maggio 2020, n. 263

NOTE ALLA SENTENZA N. 91/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

M. Bergo

Ticket sanitari e agevolazioni sociali: il Fattore famiglia piemontese supera il vaglio della Corte costituzionale

T. Cerruti

La Corte costituzionale "salva" il Fattore famiglia piemontese

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 Servizio sanitario regionale piemontese di fronte alla pandemia da COVID-19

Francesco Pallante[1]

1. Due punti fermi.

Benché sia indubbiamente prematuro elaborare giudizi compiuti sulla "risposta" alla pandemia da Covid-19 da parte del Servizio sanitario nazionale (Ssn), nel suo complesso, e dei Servizi sanitari regionali (Ssr), nelle loro specificità, pare tuttavia possibile iniziare a individuare due punti fermi.

Il primo punto fermo è che la "risposta" data all'emergenza sanitaria nelle diverse Regioni è risultata condizionata, in modo decisivo, dalla pregressa organizzazione dei Ssr: in particolare, ma non solo, dall'esistenza di un servizio di prevenzione, individuale e collettiva (specialmente sui luoghi di lavoro), e di un servizio di assistenza territoriale adeguatamente strutturati. I Ssr carenti su questi fronti, perché prevalentemente incentrati sull'assistenza ospedaliera, sono quelli che hanno gestito l'emergenza nella maniera meno efficace, sino a giungere, nei momenti maggiormente critici, alla necessità di scegliere quali pazienti ricoverare nelle terapie intensive, data l'impossibilità di farsi carico di tutte le richieste di accesso al servizio.

Il secondo punto fermo è che la "risposta" data all'emergenza sanitaria nelle diverse Regioni è risultata altresì condizionata, in modo altrettanto decisivo, dalle scelte compiute dai vertici politici e amministrativi regionali per far fronte all'emergenza stessa, in un quadro generale in cui è mancata una reale capacità di coordinamento da parte delle competenti autorità statali. In particolare, determinanti sono risultate le decisioni assunte in ordine a questioni quali l'isolamento dei focolai, il monitoraggio e l'assistenza domiciliare dei soggetti sintomatici, la ricerca dei malati tramite campagne di tamponamento diagnostico, il tracciamento delle persone riscontrate positive, i protocolli di ammissione e dimissione ospedaliera, l'adeguata fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale sanitario, l'apertura delle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) ai malati di Covid-19 non più bisognosi di ospedalizzazione, la ricerca e il tracciamento dei positivi asintomatici, ecc.

Pare ragionevole ritenere che la combinazione di questi due fattori – organizzazione pregressa del Ssr e scelte tecnico-politiche di gestione della pandemia – abbia inciso in maniera assai rilevante sulle prestazioni fornite dai diversi servizi sanitari nei mesi passati (tra l'altro dimostrando che il finanziamento, pur essendo questione importantissima, è una soltanto delle variabili in gioco), con ripercussioni significative sul tasso di mortalità registrato nei diversi territori rispetto alla medesima patologia: una situazione – inutile sottolinearlo? – inaccettabile dal punto di vista dei principi costituzionali, avendo comportato una lesione del nucleo indefettibile del diritto alla salute per tutti coloro che sono stati esposti alla pandemia nelle Regioni meno capaci di contenerne gli effetti.

Anche in considerazione del possibile ritorno di questo o altro rischio pandemico, interrogarsi sulla gestione dell'emergenza sanitaria da parte delle autorità regionali piemontesi, a partire dalle condizioni di organizzazione del Ssr, non deve, dunque, essere inteso come un esercizio di critica fine a se stessa, bensì come un tentativo di contribuire costruttivamente alla riflessione su un evento epocale, dalla drammaticità inaudita e dall'evoluzione a tutt'oggi imprevedibile. È, pertanto, con lo sguardo rivolto più al futuro che al passato che sono state scritte – e, si suggerisce, andrebbero lette – le pagine che seguono.

2. Il Servizio sanitario regionale piemontese e il Covid-19.

Sulla riduzione, strutturale e finanziaria, del Servizio sanitario nazionale e, conseguentemente, dei Servizi sanitari regionali si è, giustamente, scritto molto in questi mesi. A carenze di finanziamento pubblico, pari a circa 37 miliardi di euro rispetto alle esigenze nel tempo crescenti[2], sono corrisposte contrazioni significative di personale, attrezzature e strutture sanitarie[3] solo parzialmente compensate dall'incremento della spesa privata (anche perché sovente destinata a soddisfare bisogni che, dal punto di vista sanitario, non sono considerabili essenziali), oramai indicativamente corrispondente a un quarto della spesa sanitaria complessiva[4]. Una situazione di difficoltà, dunque, che ha interessato il Ssn nel suo complesso, ma che ha avuto peculiari ripercussioni in Piemonte, unica Regione dell'Italia centro-settentrionale assoggettata a piano di rientro sanitario per oltre una Legislatura (dal 29 luglio 2010 al 21 marzo 2017).

È stata così spiegata, in ragione delle misure imposte dallo Stato durante gli anni di recupero del dissesto finanziario, la contrazione della dimensione strutturale del Ssr piemontese, i cui dati maggiormente significativi – frutto di una serie di provvedimenti, adottati in particolare tra il 2014 e il 2015, così incisivi da essere stati definiti «di fatto una riforma organica della sanità piemontese»[5] – registrano la riduzione di oltre 3.900 unità di personale, in particolare amministrativo e medico (il totale scende da quasi 60.000 nel 2009 a poco più di 55.000 nel 2017), di oltre 2.000 posti letto (passati da 4,5 a 3,1 ogni mille abitanti, ben al di sotto della media dei Paesi Ocse) e di 14 ospedali (scesi da 63 a 49), con il parallelo incremento di oltre il 20% dei pazienti in carico a ciascun medico di famiglia (oramai vicini alla cifra di 1.300 pazienti per medico)[6]. Si tratta di numeri che, se rendono evidente il contestuale moto del Ssr piemontese verso l'indebolimento della dimensione territoriale e il rafforzamento della dimensione ospedaliera, nascondono tuttavia due rilevanti profili: il primo, relativo alla circostanza che la "deterritorializzazione" del Ssr regionale è una dinamica assai più risalente nel tempo; il secondo, relativo all'origine delle difficoltà di natura finanziaria che si sono abbattute sulla sanità piemontese.

Illustra chiaramente la risalente tendenza al "distacco" del Ssr dal territorio il progressivo e inarrestabile accrescimento della dimensione degli ambiti territoriali di intervento: se, infatti, la l.r. n. 41/1976 aveva individuato settantasei ambiti per le unità locali dei servizi, già quando a questi furono sovrapposti gli ambiti delle Ussl (l.r. n. 20/1982) il loro numero venne ridotto a sessantatré, per poi scendere radicalmente a ventidue, oltre a sette aziende ospedaliere, con l'aziendalizzazione sancita, nel quadro della riforma nazionale, dalla l.r. n. 39/1994. Oggi, in esito a ulteriori accorpamenti avvenuti nel 2007 (l.r. n. 18/2007 e d.C.R. n. 136-39452 del 22.10.2007) e nel 2016 (d.C.R. n. 179-40516 del 6.12.2016, che ha istituito l'Asl Città di Torino), le Asl (così ridefinite dalla l.r. n. 61/1997) sono dodici e le aziende ospedaliere sei, di cui tre universitarie. E si tratta di una tendenza tutt'ora in atto, se è vero che i due principali progetti su cui si concentrano gli investimenti nella sanità regionale sono la costruzione del "Parco della Salute" di Torino e della "Città della Salute e della Scienza" di Novara, luoghi in cui ulteriormente concentrare sedi attualmente diffuse sul territorio. A questa dinamica di progressivo accrescimento della dimensione territoriale degli enti del Ssr si accompagnano, a partire soprattutto dal 2010, carenze crescenti relative ai servizi di assistenza territoriale, tra cui spiccano: la sostanziale rinuncia ad attuare la pur avanzata l.r. n. 10/2010 sulle cure domiciliari integrate socio-sanitarie per le persone non autosufficienti[7]; la mancata diffusione dell'ospedalizzazione a domicilio (Oad), esperienza in atto, fin dalla metà degli anni Ottanta, presso l'ospedale Molinette di Torino (e che oggi sarebbe agevolata dallo sviluppo delle tecnologie mediche); il grave ritardo rispetto a Regioni come il Veneto, l'Emilia Romagna e la Toscana nell'assistenza domiciliare integrata (Adi)[8]. Anche l'esperienza delle Case della Salute – così come realizzate in Emilia Romagna quali snodi delle reti dei servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali – potrebbe essere considerata un modello da assumere a riferimento[9].

Quanto alla difficoltà di ricostruire le cause che hanno condotto la Regione Piemonte in piano di rientro, è forse il caso di ricordare che manovre finanziarie di non agevole lettura intorno alla sanità piemontese sono iniziate sin dal 1995, con la prima Giunta regionale guidata da un Presidente eletto direttamente dai cittadini, protagonista di una drammatica vicenda conclusasi, anni dopo e grazie anche all'avallo delle Giunte regionali successivamente subentrate, con il passaggio degli ospedali della Chiesa Valdese e dell'Ordine Mauriziano – inseriti nel Ssr, ma autonomi – in capo all'amministrazione regionale. Una vicenda estremamente complessa non solo sul piano normativo[10], ma anche sul piano giurisdizionale, considerato il coinvolgimento, oltre che della Corte dei Conti, altresì della giustizia amministrativa e, a due riprese, della Corte costituzionale[11].

Analogamente, di non agevole lettura risulta la causa scatenante il dissesto finanziario che, qualche anno dopo, ha travolto l'intera sanità regionale, e non sue singole strutture, innescando una situazione – quella poi sfociata nel piano di rientro – di nuovo capace di "attraversare" Legislature di colore politico diverso. Com'è stato scritto sulla rivista dell'Ordine dei Medici Chirurghi ed Odontoiatri della Provincia di Torino, «per anni è stata convinzione comune che il bilancio della Sanità regionale fosse la causa dell'incredibile "buco nero" (disavanzo) di 7.258.726.834,62 [del bilancio regionale], ma analisi approfondite [basate sull'Indagine sulla sostenibilità del Ssn condotta dal Senato] dimostrano che la Sanità piemontese non è mai stata in deficit dal 2005», essendo il debito, in realtà, dovuto allo squilibrio di altre voci del bilancio regionale. Come se non bastasse, «una parte dei finanziamenti provenienti da Roma per la Sanità sono stati negli anni utilizzati come cassa per spese extra-sanitarie […]. Si tratterebbe di 4,3 miliardi di euro […] destinati al Ssr che sono stati utilizzati altrove». In tal modo, difficoltà economiche regionali «misteriose e non chiaramente identificate», sarebbero state scaricate sulla Sanità, contribuendo a ulteriormente indebolire il Ssr piemontese[12].

In un quadro già segnato a livello nazionale dall'indebolimento del servizio sanitario, la Regione Piemonte ha, dunque, dovuto fare i conti con difficoltà peculiari e risalenti nel tempo, frutto dell'attitudine di una certa classe politica regionale a trattare la sanità più come una risorsa da utilizzare a fini contingenti che come un bene pubblico di cui prendersi cura con visione di lungo periodo. Unitamente all'organizzazione sempre più incentrata sul pilastro dell'assistenza ospedaliera, a discapito di quelli di prevenzione e di assistenza territoriale, è ragionevole ritenere che ciò abbia condizionato la capacità di far fronte a un evento, come la pandemia da Covid-19, già di per sé dotato di una forza distruttiva non facilmente contenibile.

3. Il Covid-19 e il Servizio sanitario regionale piemontese.

Benché la pandemia si sia all'inizio manifestata soprattutto in Veneto e in Lombardia, rapidamente il Piemonte è risultata una delle Regioni maggiormente colpite, sino a divenire la seconda del Paese per numero assoluto di casi. Addirittura, nella fase più drammatica della diffusione del virus, sul territorio piemontese si è per un certo periodo registrato il maggior numero di casi attivi (dato ottenuto sottraendo ai positivi i guariti e i deceduti) rispetto alla popolazione, un risultato su cui ha, in particolare, inciso l'andamento delle province di Torino, Alessandria, Asti, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola. Aprile è stato il mese più difficile, con l'indice dei positivi ogni centomila abitanti in crescita a un tasso quasi triplo rispetto all'incremento nazionale. Ad oggi, con una percentuale di popolazione contagiata pari allo 0,72% del totale, il Piemonte quasi raddoppia la media nazionale, collocandosi dietro alla sola Lombardia (oltre che alla Valle d'Aosta, le cui ridotte dimensioni rendono però impossibile il paragone con le altre Regioni). I morti sono, ufficialmente, 4.119, pari all'11,75% del totale nazionale (a fronte di una popolazione regionale che ammonta al 7,22% di quella italiana)[13]; il confronto con i dati della mortalità del 2019, specialmente per la fascia di popolazione superiore ai 75 anni, lascia però intendere che possano in realtà essere molti di più.

È evidente che, nell'ambito della mole di azioni anti-pandemia intraprese dalle autorità regionali piemontesi[14], non tutto è andato come avrebbe dovuto[15]. Schematizzando, quattro sembrano essere stati i principali nodi critici sul piano sanitario[16]: (*a*) le manchevolezze nella risposta dell'assistenza

territoriale, (*b*) la centralità attribuita all'assistenza ospedaliera, (*c*) l'inadeguata protezione delle persone ricoverate nelle Rsa, (*d*) la carente fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale a vario titolo coinvolto nella gestione della pandemia.

3.1. Le manchevolezze nella risposta dell'assistenza territoriale.

Il primo profilo critico – le manchevolezze nella risposta dell'assistenza territoriale – può essere ritenuto la matrice delle difficoltà che si sono abbattute sul Ssr piemontese. Intervenire efficacemente sul territorio, intercettando i contagiati prima dell'aggravarsi del quadro clinico e isolando i focolai, avrebbe consentito non solo di non gravare le strutture ospedaliere di tutte le attività esercitabili a domicilio, ma, soprattutto, avrebbe prevenuto l'afflusso negli ospedali di un numero difficilmente gestibile di pazienti in condizioni tanto gravi da richiedere il trattamento della malattia in terapia intensiva (o sub-intensiva).

A tal fine, occorreva anzitutto porre in essere una capillare campagna di test diagnostici, tramite esecuzione di tamponi che consentissero di acquisire un quadro preciso della diffusione della malattia. Nella seconda metà di marzo, il Piemonte decideva, invece, di sottoporre a test, oltre al personale sanitario, soltanto i soggetti sintomatici che fossero stati, nelle due settimane precedenti, a contatto con persone malate o in zone a intensa diffusione del virus (categorie a cui sono state poi aggiunte, a fine aprile, le persone a qualsiasi titolo ricoverate in ospedale). È vero che, nell'effettuare tale scelta riduttiva, le autorità regionali si sono adeguate alle indicazioni provenienti dal Ministero della Salute (circolare del 9 marzo 2020). Tuttavia, è altresì vero che la Regione Veneto ha dimostrato che si poteva far uso dell'autonomia regionale per agire diversamente, svolgendo un'intensa campagna di test diagnostici anche su soggetti asintomatici, cosa che le ha consentito di conseguire una miglior conoscenza e un miglior controllo dell'andamento della situazione sanitaria sul proprio territorio. Se a ciò si aggiungono le difficoltà sorte in Piemonte nella fase di analisi dei (pochi) tamponi eseguiti, a causa del ridotto numero di laboratori e delle difficoltà nel procurarsi i reagenti, si comprende facilmente il divario che ancora oggi segna, in negativo, la posizione della Regione rispetto alle altre: lo dimostrano, rapportandoli al numero degli abitanti, il nono posto per numero di tamponi effettuati e l'undicesimo posto per numero di casi testati[17]. Un po' poco se si considera la particolare gravità con cui il virus ha colpito la Regione.

A ulteriormente indebolire la risposta territoriale fornita dal Ssr piemontese ha inoltre contribuito, nelle fasi iniziali della pandemia, l'incredibile vicenda delle centinaia di segnalazioni di casi sospetti di Covid-19 effettuate dai medici di medicina generale al Servizio di Igiene a Sanità Pubblica (Sisp) affinché potesse essere tempestivamente disposta la presa in carico dei malati da parte del Ssr, segnalazioni andate perdute a causa di una mai pienamente chiarita disfunzione del sistema informatico preposto al loro trattamento. In tal modo, persone che avrebbero dovuto essere isolate e curate per tempo hanno involontariamente contribuito alla diffusione del contagio, nel contempo patendo l'aggravarsi delle proprie condizioni di salute. Il profondo sconcerto che questa vicenda suscita è ulteriormente acuito dalla circostanza che, a quanto risulta, in nessun'altra Regione si è verificato un analogo evento.

Infine, a segnare negativamente l'assistenza sanitaria territoriale prestata dalla Regione Piemonte sono stati i gravi ritardi nell'istituzione delle unità preposte alla gestione domiciliare dei pazienti, disposta dalle autorità statali fin dall'inizio di marzo. Il riferimento è all'art. 8 del d.l. n. 14/2020, in base al quale le Regioni erano tenute a istituire, nel termine di 10 giorni, una rete di Unità speciali di continuità assistenziali (Usca), attraverso le quali assicurare gli interventi di cura domiciliare dei malati non bisognosi di ospedalizzazione, in modo tale che risultasse operativa una Usca ogni 50.000 abitanti. Ciò avrebbe comportato, per il Piemonte, l'attivazione di 82 Usca entro il 20 marzo, un obiettivo che risulta essere stato conseguito con un ritardo di quasi due mesi, solo verso la metà di maggio, probabilmente anche a causa della scelta di non procedere centralmente, a livello regionale, ma di attribuire a ogni singola Asl il compito di predisporre, attraverso propri bandi, l'attivazione

delle Usca e di procedere, pur nell'ambito delle linee-guida regionali, alla disciplina delle loro attività. Il risultato, ancora una volta, è stato il mancato trattamento a domicilio dei casi sospetti prima che degenerassero riversandosi sugli ospedali.

3.2. La centralità attribuita all'assistenza ospedaliera.

Il secondo profilo critico – la centralità attribuita all'assistenza ospedaliera – è diretta conseguenza del primo. Come appena argomentato, le carenze nell'individuazione, nella segnalazione, nell'isolamento e trattamento a domicilio dei contagiati (fossero essi sintomatici o asintomatici) ha comportato, per conseguenza, che una consistente parte di essi, vedendo aggravarsi la propria condizione, si sia riversata negli ospedali. Data la diffusione del virus, ciò è avvenuto in numero tale da rendere estremamente complicata la prestazione a tutti di cure adeguate[18]. L'ultimo giorno di marzo il numero dei ricoverati in terapia intensiva ha così raggiunto le 458 unità, mantenendosi ininterrottamente sopra quota 400 dal 26 marzo al 9 aprile. Il picco dei ricoveri non in terapia intensiva è stato, invece, toccato il 9 aprile (con 3.553 pazienti Covid-19), rimanendo costantemente al di sopra di quota 3.000 tra il 21 marzo e il 23 aprile. Se si considera che, prima del manifestarsi dell'emergenza, il Piemonte poteva contare su circa 16.500 posti letto ospedalieri (con alto tasso d'occupazione), di cui poco più di 300 in terapia intensiva, si comprende appieno la drammaticità della pressione scaricatasi sugli ospedali.

Gli sforzi compiuti dall'amministrazione regionale per far fronte a una situazione tanto complicata sono stati poderosi, se è vero che già il 28 marzo la disponibilità delle terapie intensive era praticamente raddoppiata, avendo superato le 550 unità[19]. A tal fine, più che l'allestimento dei due "Covid Hospital" delle Officine Grandi Riparazioni (Ogr) di Torino e di Verduno – i cui tempi di ultimazione non potevano materialmente coincidere con la fase più acuta dell'epidemia – decisivi sono risultati gli interventi di riconversione di molti reparti ospedalieri in reparti Covid a bassa, media e alta intensità. Altrettanto decisivo è stato l'aumento del personale sanitario, il cui organico era a tal punto in sofferenza da rendere necessario l'arrivo, il 14 aprile, di medici e infermieri provenienti da Cuba. Successivamente, la situazione è migliorata, sia grazie all'assunzione, con incarichi di lavoro autonomo a tempo determinato (come previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14/2020), di oltre 2.000 unità di personale medico e infermieristico – inclusi specializzandi degli ultimi due anni e professionisti collocati in quiescenza – sia grazie alla sospensione, decisa il 5 marzo, dell'attività sanitaria ordinaria, fatta eccezione per gli interventi salvavita e oncologici, con conseguente reindirizzamento del personale, prima impegnato in altre attività, nel contrasto alla pandemia (si calcola che siano stati interessati dalla sospensione almeno 300.000 prestazioni, che non sarà facile, adesso, progressivamente recuperare).

Ciò che tuttavia, nell'ambito dell'assistenza ospedaliera così potenziata, è mancato è stato un atteggiamento di rigorosa attenzione volto a evitare che, specialmente nelle settimane di maggiore afflusso, gli ospedali si trasformassero essi stessi, paradossalmente, in focolai di infezione (anche a causa delle carenze strutturali legate alla vetustà delle strutture)[20]: e ciò tanto per i pazienti già ricoverati, quanto, soprattutto, per gli operatori sanitari, che sono risultati colpiti da un elevato numero di contagi a causa della loro inadeguata protezione (su cui, *infra*, par. 3.4.).

3.3. L'inadeguata protezione delle persone ricoverate nelle Rsa.

Il terzo profilo critico – l'inadeguata protezione delle persone ricoverate nelle Residenze sanitarie assistenziali – è forse quello maggiormente doloroso, avendo coinvolto le persone più fragili tra tutte quelle affidate alle cure della sanità regionale: anziani ammalati e, in moltissimi casi, non autosufficienti. Proteggere adeguatamente i più deboli avrebbe dovuto essere un imperativo morale, oltreché giuridico, in un momento d'inaudita gravità come quello che si stava attraversando. E, invece, non soltanto non sono stati adottati, come nella fase iniziale della gestione ospedaliera, protocolli di protezione idonei a tenere il virus lontano dai luoghi di ricovero, ma si è addirittura deciso di trasferire nelle Rsa i malati di Covid-19 non più bisognosi di trattamenti ospedalieri.

A quanto è dato conoscere, la delibera in questione (d.G.R. 14-1150 del 20 marzo 2020) – un atto dalla gestazione, invero, piuttosto travagliata, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione solo il 10 aprile, tre settimane dopo essere stata approvata dalla Giunta regionale, e in un testo differente rispetto a quello che risulta sia stato inizialmente trasmesso ad (almeno) alcune Asl – non ha poi trovato applicazione, se non in una Rsa torinese su autorizzazione dell'Asl Città di Torino. Si può supporre che a scongiurare scenari ancora più tragici abbia contribuito l'attenzione mediatica rapidamente coagulatasi intorno alla vicenda, che può aver indotto una sorta di ripensamento in capo alle autorità sanitarie, in quel momento alla disperata ricerca di soluzioni per incrementare il numero dei posti letto disponibili (come sopra ricordato, in quelli stessi giorni il Ssr rischiava di essere travolto dal picco pandemico). E tuttavia, il fatto che oltre il 60% delle morti causate in Piemonte dal Covid-19 si sia verificata nelle Rsa – per un ammontare di oltre 2.500 vittime – e che ancora al 14 maggio oltre il 10% dei pazienti ivi ricoverati risultava positivo al Covid-19 è indicativo del fatto che vi sono state gravissime carenze nella predisposizione di tutte le precauzioni necessarie ad assicurare l'adeguata tutela dei degenti[21].

Lo sviluppo delle cure domiciliari previste dalla legge regionale 10/2010; la drastica riduzione della dimensione delle strutture Rsa, con divieto di accorpamenti elusivi dei limiti; la dotazione di personale sanitario e socio-sanitario in misura appropriata, organizzato in equipe sotto la guida di una direzione sanitaria: sono gli elementi essenziali intorno ai quali dovrà al più presto essere ripensato questo delicatissimo ramo della sanità regionale.

3.4. La carente fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale sanitario.

Il quarto profilo critico – la carente fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale a vario titolo coinvolto nella gestione della pandemia – costituisce un problema trasversale ai profili precedenti.

Medici di medicina generale, personale operante sul territorio, medici ospedalieri, infermieri, professionisti impiegati nelle Rsa, tecnici di laboratorio, personale amministrativo: chiunque, a qualsiasi titolo, abbia operato nelle attività di contenimento e gestione della pandemia, e più in generale nell'ambito del Ssr, ha patito – specie nelle fasi iniziali, ma non solo – la mancata fornitura di adeguati dispositivi di protezione individuale. Se ospedali e altri luoghi di cura hanno, paradossalmente, contribuito alla diffusione del contagio, la ragione è da ricercarsi nella mancanza di guanti, mascherine, tute, visori, ecc. adeguati rispetto all'emergenza in atto. Le denunce di distribuzione di materiale inadatto arrivate alle prime pagine dei giornali sono state solo la punta di un iceberg che ha imposto al personale sanitario un tributo di vittime – tra ammalati (oltre tremila) e deceduti (almeno cinque) – davvero inaccettabile.

4. Conclusione.

«Aumento dei posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva, individuazione degli ospedali Covid sul territorio, ristrutturazione dei Pronto soccorso e consolidamento della separazione dei percorsi, rotazione e distribuzione delle attrezzature e delle strumentazioni, aumento dei mezzi di soccorso da dedicare ai trasferimenti tra ospedali ed incremento del personale in aggiunta all'attuale dotazione organica del servizio sanitario regionale»: sono così riassunti, sul sito della Regione Piemonte, i punti caratterizzanti il Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera predisposto dal gruppo di lavoro dedicato alla riorganizzazione dell'attività ospedaliera presieduto da Giovanni Monchiero[22]. Altre indicazioni verranno dal gruppo di lavoro dedicato alla medicina di territorio presieduto da Ferruccio Fazio.

Entrambi i gruppi di lavoro chiamati, di fatto, a ripensare la sanità piemontese colpita dalla pandemia sono stati nominati dalla Giunta regionale. Così come provenienti dall'esecutivo piemontese sono praticamente tutti gli atti normativi e operativi adottati in questi mesi. Oltre all'attività di sindacato

ispettivo, il coinvolgimento del Consiglio regionale si è limitato all'approvazione di cinque leggi regionali (l.r. nn. 9, 10, 11, 13, 14/2020): tutte, ovviamente, d'iniziativa della Giunta. Al di là del merito delle proposte che vengono e verranno dai gruppi di lavoro (e che non possono, comunque, prescindere dall'adeguato rafforzamento dei "pilastri" del Ssr costituiti dalla prevenzione, individuale e collettiva, e dall'assistenza territoriale), un evento epocale pari a quello che abbiamo vissuto, e in parte ancora stiamo vivendo, meriterebbe, tuttavia, la più ampia e approfondita discussione, non soltanto all'interno del mondo politico regionale (sebbene il pieno coinvolgimento delle opposizioni sarebbe già moltissimo), ma altresì nel più ampio contesto della società piemontese, cosa che solo la sede consiliare può realmente garantire. Enti locali, sindacati, associazioni di categoria, terzo settore, università, istituti scolastici, circoli culturali, ecc. rappresentano altrettante "voci" che una politica saggia e non autoreferenziale dovrebbe avere il massimo interesse ad ascoltare.

È chiaro, oggi più che mai, che la forza di una prospettiva politica non si esaurisce in una maggioranza consiliare artificialmente costruita in virtù della legislazione elettorale. Per riuscire realmente a cambiare le cose, occorre saper intercettare i bisogni diffusi e le istanze profonde, anche tra loro in contraddizione, presenti nella collettività piemontese, per poi trasformarli in proposte politiche il più possibile capaci di esprimere una visione generale dalla quale ripartire. È un compito difficile, ma necessario: riuscire a realizzarlo, sarebbe probabilmente il modo migliore per rendere omaggio ai 4.119 morti e ai 31.536 ammalati[23] che il Piemonte ha dovuto patire a causa della terribile esperienza del Covid-19.

1 Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Torino.

2 Il dato è tratto dal Report n. 7/2019 dell'Osservatorio della Fondazione Gimbe, che mette a confronto i finanziamenti programmati nel corso degli ultimi dieci anni e quelli effettivamente erogati (https://www.gimbe.org/osservatorio/Report). Naturalmente, un ruolo decisivo è stato svolto dalla crisi economica e finanziaria del 2008 e dai provvedimenti di drastica riduzione della spesa pubblica che vennero decisi, in particolare, tra il 2011 e il 2013 (per quanto attiene l'organizzazione sanitaria, cfr. il d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, e il d.l. n. 158/2012, convertito nella legge n. 189/2012). Il risultato è che, tra il 2010 e il 2018, la spesa sanitaria pubblica è cresciuta meno del, pur asfittico, Pil: l'incremento è stato dello 0,2% annuo contro l'1,2% del Pil (così il *Rapporto Osservasalute 2019* dell'Osservatorio nazionale sulla Salute nelle Regioni italiane dell'Università Cattolica di Roma, p. 5, scaricabile qui: https://www.osservatoriosullasalute.it/). Anche i confronti internazionali mostrano il sottofinanziamento del Ssn italiano: tra il 2010 e il 2018, mentre la spesa sanitaria reale pro-capite saliva in Francia del 17% e in Germania del 18%, in Italia diminuiva dell'8,2% (cfr. A. Bramucci, F. Prante, A. Truger, *Decades of Tight Fiscal Policy Have Left the Health Care System in Italy Ill-Prepared to Fight the COVID-19 Outbreak*, in «Intereconomics», n. 3, 2020, pp. 147-152, consultabile al seguente indirizzo Internet: https://www.intereconomics.eu/).

3 Si vedano i dati statistici elaborati dall'Ocse: http://www.oecd.org/.

4 Così il già ricordato *RapportoOsservasalute 2019*, p. 5, in cui si legge che, nel 2018, della spesa sanitaria complessiva pari a 153 miliardi di euro, 38 miliardi sono stati pagati direttamente dai cittadini.

5 Rapporto di ricerca elaborato dal Ceims dell'Università del Piemonte orientale e da Federsanità Anci Piemonte nel novembre 2017 intitolato *Esiste un modello sanitario piemontese?*, p. 20 (http://www.quotidianosanita.it/), dove si sottolinea che la ristrutturazione della rete ospedaliera (d.G.R. 19 novembre 2014, n. 1-600, poi integrata dalla d.G.R. 23 gennaio 2015, n. 1-924), realizzata in quegli anni unitamente alla riorganizzazione della rete territoriale (d.G.R. 29 giugno 2015, n. 26-1653), «ridisegna i rapporti tra le diverse classi di ospedale, redistribuisce al loro interno discipline cliniche, funzioni assistenziali e strutture operative, genera una forte contrazione del numero di strutture complesse, completa il processo di riduzione dei posti letto conformemente ai nuovi standard nazionali».

6 I dati sono tratti dalla *Relazione annuale dell'Ires 2019* (il capitolo relativo alla salute e alla sanità è scaricabile all'indirizzo Internet: https://www.ires.piemonte.it/relazione2019/, con un parziale aggiornamento, sempre curato dall'Ires, rinvenibile qui: https://www.ires.piemonte.it/), dal n. 63/2020 della rivista dell'Ires Piemonte «Politiche Piemonte» (http://www.politichepiemonte.it/) e dall'*Annuario statistico del Servizio Sanitario Nazionale 2017* (l'ultimo disponibile: può essere scaricato qui: http://www.salute.gov.it/).

7 Lo prova l'elevatissimo numero di malati non autosufficienti (circa trentamila persone) che, pur riconosciuti tali dal Ssr, non vengono presi in carico dal Ssr stesso: si vedano i dati, comunicati dalla Regione Piemonte, riportati in F. Pallante, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in «Il Piemonte delle Autonomie», n. 1, 2019, nota 20.

8 Come si legge nel già citato *Annuario statistico del Servizio Sanitario Nazionale 2017*, p. 15, in Piemonte il numero di casi trattati per 100.000 abitanti è inferiore alla media nazionale e corrisponde a circa un terzo del numero di casi trattati in Veneto, Emilia Romagna e Toscana.

9 Si veda la d.G.R. dell'Emilia Romagna n. 2128/2016.

10 Si vedano (*a*) per gli ospedali valdesi, la l.r. n. 11/2004 e (*b*) per gli ospedali dell'Ordine Mauriziano il d.l. n. 277/2004, convertito nella legge n. 4/2005, la l.r. n. 39/2004 e il d.l. n. 283/2006 decaduto per mancata conversione.

11 Sentenza n. 173/2006 e sentenza n. 263/2012.

12 R. Zerbi e G. Cavallero, *La sanità piemontese da dieci anni è in credito. L'amara storia del piano di rientro* , «Torino Medica», n. 1/2017. Sul punto si veda altresì, anche se con toni più sfumati, il già ricordato Rapporto di ricerca *Esiste un modello sanitario piemontese?* , p. 17, nota 29.

13 Dati tratti il 19 luglio 2020 dal sito Internet https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/. Molto utile anche https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/.

14 Forniscono un quadro completo G. Boggero e F. Paruzzo, *Risposte regionali al COVID-19: il caso della Regione Piemonte*, in corso di pubblicazione sul prossimo numero de «Le Regioni». Rende, inoltre, chiaramente l'idea dell'enorme sforzo organizzativo affrontato l'articolo pubblicato sulle pagine de «la Repubblica Torino» il 3.7.2020 in merito alle gare d'appalto e ai costi sostenuti dalla Regione Piemonte per far fronte alle molteplici emergenze derivanti dal Coronavirus (https://torino.repubblica.it/cronaca/2020/07/03/news/).

15 Significativamente, il 2 luglio il Consiglio regionale del Piemonte, approvando la mozione n. 328, ha stabilito che sia affidata a un gruppo di lavoro individuato dall'Ufficio di Presidenza un'indagine conoscitiva sulla gestione dell'emergenza Covid-19 da parte delle autorità regionali (cfr. https://www.ansa.it/piemonte/notizie/2020/07/02/).

16 Molti fattori critici erano stati individuati già l'8 aprile 2020 in un documento congiunto di tutti gli Ordini dei Medici Chirurghi ed Odontoiatri delle province piemontesi. Si veda, altresì, per riferimenti più precisi ai molti atti in materia, G. Boggero e F. Paruzzo, *Risposte regionali al COVID-19: il caso della Regione Piemonte* cit., par. 2.2.

17 Dati tratti il 19 luglio 2020 dal sito Internet https://lab24.ilsole24ore.com/coronavirus/ e dall'aggiornamento giornaliero del Ministero della Salute (la differenza tra numero dei tamponi effettuati e numero dei casi testati è data dal fatto che su taluni soggetti possono essere stati effettuati più tamponi per ragioni di controllo o altre necessità).

18 L'ipotesi che nei casi più drammatici si sia dovuto scegliere a quali pazienti dare accesso alle cure, nell'impossibilità di assicurarle a tutti (ipotesi di cui, va precisato, non risultano riscontri ufficiali), ha avuto risonanza internazionale: si veda l'articolo pubblicato dal quotidiano inglese «The Telegraph» il 14.3.2020 all'indirizzo Internet https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/14/.

19 Cfr. https://www.ansa.it/piemonte/notizie/2020/03/28/. Secondo quanto dichiarato dall'Assessore alla Sanità Luigi Icardi il 12 giugno 2020 innanzi alla Commissione Sanità del Consiglio regionale, i posti disponibili nelle terapie intensive dovrebbero diventare circa 600, oltre a circa 300 posti in terapia semi-intensiva.

20 Cfr. *Relazione annuale dell'Ires 2019* cit., p. 24.

21 Cfr. per i dati riportati, rispettivamente, le dichiarazioni del Comitato vittime Rsa (https://www.lastampa.it/torino/2020/06/18) e l'indagine svolta dalla sezione piemontese dell'Associazione nazionale strutture terza età (https://www.anaste.com/it). Si veda, inoltre, il Report finale dell'Istituto Superiore di Sanità sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e socio-sanitarie (https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf).

22 Cfr. quanto riportato sul sito Internet della Regione Piemonte agli indirizzi: https://www.regione.piemonte.it/ e https://www.regione.piemonte.it/.

23 Dati aggiornati al 19 luglio 2020.

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

Effetti della chiusura delle scuole sull'apprendimento degli studenti

Barbara Bruschi[1] e Paola Ricchiardi[2]

A B. Bruschi spetta il paragrafo 3. A P. Ricchiardi i paragrafi 1, 2 e 4

(Abstract)

La chiusura prolungata delle scuole in Italia ha alimentato un ampio dibattito, in merito all'opportunità o meno di tale decisione, alle modalità di riapertura, al carico attribuito alle famiglie, alla difficile conciliazione tra famiglia e lavoro, alle strategie di didattica a distanza adottate dalle scuole e alle conseguenze negative, a breve e a lungo termine, sull'apprendimento e sul benessere dei minori. Su questi ultimi aspetti si centra il presente contributo. Ci soffermeremo, sulla base dei dati a disposizione, sulle conseguenze che può avere avuto la chiusura delle scuole e dei servizi educativi, evidenziare le categorie più a rischio.

Presenteremo alcune considerazioni per fasce d'età.

Faremo alcuni riferimenti alla didattica a distanza cercando di individuare gli aspetti critici e fornendo alcuni spunti per il futuro.

Concluderemo il contributo con l'illustrazione di un programma di recupero e potenziamento estivo, il progetto "Nessuno resta indietro", elaborato dall'Università di Torino in partenariato con il Politecnico. Il programma è rivolto ai minori svantaggiati del territorio piemontese che hanno seguito con grande difficoltà la didattica a distanza per carenza di dispositivi, competenze linguistiche e informatiche. Ai 330 minori raggiunti viene dedicato un intervento intensivo di 32 ore, seguiti in piccoli gruppi o in coppie da 94 tirocinanti (futuri insegnanti ed educatori), formati, seguiti e supervisionati dai docenti dell'università e del Politecnico di Torino.

The prolonged closure of schools in Italy has fuelled a wide-ranging debate about whether or not this decision was appropriate, how to reopen them, the burden placed on families, the difficulty of reconciling family and work, the distance learning strategies adopted by schools and the negative short- and long-term consequences on children's learning and well-being. This contribution focuses on the latter aspects. On the basis of the available data, we will focus on the consequences that the closure of schools and educational services may have had, highlighting the categories most at risk.

We will present some considerations by age group. We will make some references to distance education trying to identify the critical aspects and providing some ideas for the future. We will conclude the contribution with the illustration of a summer recovery and enhancement program, the project "Nobody left behind", developed by the University of Turin in partnership with the Politecnico. The program is aimed at disadvantaged children in the Piedmontese territory who have followed distance education with great difficulty due to a lack of devices, language and computer skills. To the 330 students is dedicated an intensive intervention of 32 hours, followed in small groups or in pairs by 94 trainees (future teachers and educators) followed and supervised by the teachers of the University and the Polytechnic of Turin.

1. Alcune considerazioni per ordine di scuola.

Alunni della scuola dell'infanzia.

La chiusura delle scuole ha comportato per i bambini dai 3 ai 6 anni innanzitutto l'interruzione delle relazioni con i riferimenti adulti extrafamiliari e con i compagni. In molti casi i piccoli sono tornati ad una relazione esclusiva con il o i *caregiver*, che ha fatto osservare fenomeni di regressione, perdita di alcune autonomie e disorientamento, in conseguenza delle variazioni significative della routine quotidiana (Save the Children, 2020)[3]. Si tratta peraltro della fascia d'età per la quale è più complessa sia la rielaborazione sia la verbalizzazione delle paure e delle emozioni negative che possono aver caratterizzato questo periodo di *lockdown*, specie per i minori che hanno vissuto in una condizione di forte stress familiare e/o con nuclei genitoriali altamente conflittuali. In questa condizione di chiusura tra le mura domestiche, si sono inoltre perse le "sentinelle" sociali (insegnanti, pediatri, educatori domiciliari, affidatari diurni, operatori dei servizi…), che avrebbero potuto segnalare e farsi carico del malessere fisico e psicologico dei minori[4], come segnalato dalla Rete europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC)[5]. Si tratta inoltre della fascia d'età che più difficilmente in questo periodo estivo potrà riprendere "in sicurezza" le relazioni con i pari: le norme di distanziamento sociale, transitorie e funzionali in questo periodo di emergenza sanitaria, rischiano di diventare un *habitus* pericoloso per i più piccoli, che contrasta fortemente con il benessere psicologico degli stessi: apprendere che "l'altro è pericoloso per me e io lo sono per lui" può creare fobie importanti sul lungo periodo. Anche il rientro nelle scuole in sicurezza è decisamente più complicato per le specifiche esigenze che mostrano bambini così piccoli, segnalate anche dalle Linee guida ministeriali: "I bambini di età inferiore ai sei anni hanno esigenze del tutto particolari, legate alla corporeità e al movimento: hanno bisogno di muoversi, esplorare, toccare. Il curricolo si basa fortemente sull'accoglienza, la relazione di cura, la vicinanza fisica e il contatto, lo scambio e la condivisione di esperienze. Pertanto, la prossima riapertura richiede l'adozione di misure particolarmente attente alla garanzia del rispetto non solo delle prescrizioni sanitarie, ma anche della qualità pedagogica delle relazioni"[6]. Il rispetto delle norme sanitarie è inoltre intralciato dall'attuale strutturazione delle scuole dell'infanzia e dalla difficoltà di un insegnante di monitorare il rispetto delle stesse con soggetti così piccoli[7].

Scuola primaria e secondaria.

Per gli allievi dalla scuola primaria in poi, l'attività di apprendimento nel periodo del Covid è stata caratterizzata da interazioni a distanza più o meno intense e sistematiche. L'avvio in condizioni emergenziali di tali strategie si sono scontrate con innumerevoli difficoltà. Si evidenziano da un lato carenze di formazione specifica degli insegnanti sulle strategie efficaci di didattica a distanza e di competenze tecnologiche: solo il 20% degli insegnanti ha ricevuto in Italia una formazione specifica, nonostante l'attivazione del Piano nazionale per la digitalizzazione delle scuole nel 2015 (Locatelli, Mincu, 2020)[8].

Secondo il Rapporto ISTAT 2020[9]il 45,4% degli studenti tra i 6 e i 17 anni ha avuto difficoltà nella didattica a distanza. Si segnalano: carenze importanti di supporti (pc, tablet…) o necessità di condividerli con fratelli o genitori; assenza di rete o presenza di reti inadeguate (33,8%). Il 12,3% degli alunni in Italia non possiede nessun dispositivo (850.000 bambini). Molti hanno solo un cellulare. Inoltre il 42% degli allievi italiani vive in case sovraffollate, dove è stato molto complesso potersi collegare e studiare senza interferenze continue. A livello locale, il rapporto ISTAT 2020 ha segnalato che il Piemonte è la settima regione d'Italia per mancanza di dispositivi, con quasi il 35% di famiglie prive di pc o tablet. Le scuole, grazie ai finanziamenti statali e al contributo delle associazioni, stanno progressivamente distribuendo *device* e collegamenti internet. Tuttavia non basta possedere un computer per poterlo usare: occorrono anche competenze informatiche minime.

Nel nord-ovest si rileva una distribuzione bimodale rispetto, per esempio, all'uso di Internet, in quanto si segnala la percentuale più elevata d'Italia di soggetti che hanno dichiarato di non avere alcuna competenza nell'uso della rete e la % più elevata di soggetti con elevate competenze (35,8%). Si evidenzia dunque un *digital devide* importante, che diventa fonte di ineguaglianza in questa condizione, con un incremento significativo della povertà educativa (Save the Children "Riscriviamo il Futuro", 2020)[10] . Si tratta infatti di un effetto negativo cumulativo (Nuamah et alii., 2020)[11]. Secondo il Rapporto Censis ("Italia sotto sforzo. Diario della transizione 2020. La scuola e i suoi esclusi")[12] nel 75% dei casi la didattica a distanza ha ampliato il gap di apprendimento tra gli studenti a causa della differente disponibilità di strumenti informatici, ma anche delle differenti competenze tecnologiche dei familiari. Emerge dunque anche la necessità di accompagnamento da parte dei genitori, specie per gli allievi della scuola primaria. La carenza di competenze tecnologiche, culturali[13] e linguistiche dei familiari ha intralciato in maniera significativa l'adeguata fruizione della didattica a distanza, con effetti di dispersione significativi. Secondo il sopracitato Rapporto Censis nel 40% delle scuole italiane la dispersione è superiore al 5% e solo nell'11% delle scuole tutti i ragazzi sono stati coinvolti nella didattica a distanza. Un'indagine realizzata anche a livello locale dalla "Rete italiana di cultura popolare" ha evidenziato una dispersione soprattutto nel primo biennio delle scuole secondarie di secondo grado e soprattutto da parte degli studenti stranieri, con una prevalenza sorprendentemente delle ragazze[14].

La dispersione rischia di diventare definitiva proprio nelle scuole secondarie di secondo grado e soprattutto per le scuole professionali, dove si concentravano già in precedenza le percentuali superiori di insuccesso scolastico (dati MIUR 2018-19)[15] e per gli allievi stranieri, per i quali era stata segnalata una tendenza ad interrompere la frequenza scolastica ai 17 e 18 anni (Rapporto MIUR, 2019)[16]. Il problema è internazionalmente riconosciuto. I ragazzi hanno già subito indirettamente gli effetti di anni di crisi economica che hanno inciso negativamente sulle loro aspettative e sulle prefigurazioni professionali. L'emergenza sanitaria rischia di esacerbare negli adolescenti, specie in quelli più vulnerabili, la percezione di non poter progettare il proprio futuro (Chaguan, 2020)[17].

Particolare attenzione va riservata inoltre al benessere psicologico di adolescenti e preadolescenti rimasti completamente dipendenti dagli smartphone per mesi, ancora più soggetti ad eventuali fenomeni di "cyberbullismo", senza la tutela della scuola (Kwok-sze, 2020)[18].

2. Le categorie più a rischio.

Gli studi hanno evidenziato le fasce della popolazione studentesca più rischio in questo *lockdown*. Le citiamo brevemente di seguito. Si tratta innanzitutto degli alunni caratterizzati da svantaggio socio-culturale, con supporto genitoriale fragile, come i minori seguiti dai servizi, che hanno visto un'improvvisa interruzione del supporto precedentemente garantito. Per loro il rischio non riguarda solo l'apprendimento, ma più in generale il benessere psicologico. Le difficoltà maggiori si concentrano in contesti svantaggiati. Un'indagine campionaria realizzata nelle scuole più a rischio della città metropolitana di Torino ha segnalato addirittura un 48% di studenti con difficoltà a connettersi in queste zone[19].

Un problema specifico riguarda poi gli alunni disabili, per i quali la scuola rappresentava anche un contesto di socializzazione e per i quali il supporto è dipeso molto dalla competenza e dall'impegno profuso dall'insegnante di sostegno, tenendo conto però che per un disabile cognitivo gli ostacoli per la didattica a distanza sono a volte insormontabili. Per le famiglie degli alunni disabili è stata inoltre particolarmente difficile la gestione, in assenza di un supporto adeguato, per esempio, dell'educativa domiciliare[20].

Gli alunni con *background* migratorio costituiscono la percentuale più elevata di coloro che si sono persi sia nelle statistiche nazionali che locali, non solo per mancanza di dispositivi e di reti, ma anche per carenti competenze linguistiche loro e dei familiari. Si tratta infatti di alunni che hanno perso parte delle competenze acquisite in lingua italiana e/o bambini che hanno genitori a volte poco alfabetizzati nella lingua italiana e quindi scarsamente in grado di supportarli nelle interazioni con la scuola.

Anche gli alunni rom sono risultati reperibili con difficoltà, all'inizio esclusivamente via cellulare e solo grazie all'impegno di volontari[21].

Particolarmente rilevanti sono state inoltre le differenze per istituto, in assenza peraltro di linee guida nazionali. Una parte di tali differenze richiamano all'utenza e quindi alle variabili socio-culturali sottostanti. Una parte va invece attribuita alle scelte specifiche realizzate dagli istituiti e dai docenti: si rileva infatti che in alcuni contesti a forte rischio non si sono persi i contatti con gli allievi. Le buone pratiche andrebbero rapidamente socializzate e diffuse.

3. Le sfide della didattica a distanza.

Dopo mesi di attività online siamo tutti concordi nell'affermare che qualcosa non ha funzionato. A più riprese, fonti diverse hanno prodotto dati (si vedano sezioni precedenti) che dimostrano le criticità prodotte dalla DaD. Gli esperti e la popolazione tutta, sono stati messi in guardia rispetto agli esiti nefasti che la formazione online ha prodotto e potrebbe continuare a produrre. Le testimonianze degli insuccessi e delle criticità che i mesi di didattica fuori dalla scuola hanno generato potrebbero facilmente condurci a due conclusioni: 1) occorre fare di tutto per riaprire le scuole e le università; 2) la didattica a distanza può essere utile se usata sporadicamente e in via del tutto eccezionale, ma non può rappresentare una prospettiva percorribile in situazioni di normalità.

Di seguito, partendo da queste conclusioni, cercheremo di offrire una prospettiva tesa non tanto a dimostrare la validità o meno delle considerazioni precedenti, quanto piuttosto volta a proporre delle letture diverse che permettono di portare alla luce aspetti che il dibattito pubblico ha tendenzialmente tenuto nell'ombra.

Partiamo dalla prima conclusione: "occorre fare di tutto per riaprire le scuole e le università". Questo è un obiettivo che, tutto sommato, ha poco a che vedere con la DaD. Non si tratta di concentrare gli sforzi affinché gli studenti possano ritornare alla didattica in presenza abbandonando le lezioni online. Ciò che è urgente fare è ricondurre bambini e bambine, ragazzi e ragazze a una situazione quanto più possibile prossima allo stato di normalità. A prescindere dalla capacità o meno della formazione in rete di proporre una didattica di qualità, le persone hanno tutte il bisogno di ritrovare gli spazi delle relazioni, dello scambio, dell'incontro non mediato. Questo bisogno, come noto, cresce ed è fondamentale per i più giovani, ma coinvolge, seppur in forme e intensità differenti qualsiasi essere umano. Riaprire le aule significa non solo permettere a chi studia di ritrovare le lezioni in presenza, ma, come più volte ribadito, rappresenta una liberazione dai confini domestici imposti dall'emergenza sanitaria. Significa ritornare a correre, a giocare insieme a chiacchierare del futuro senza parlare nel microfono dell'auricolare. Tutto ciò a prescindere dalla didattica online, ma perché gli esseri umani fanno parte di un eco-sistema che è costituito da una pluralità di ambienti e non solo da quello domestico. Ritornare in presenza permette di ridare fisicità all'esistenza e a tutti quei momenti fondamentali di cui è composta la quotidianità, soprattutto delle persone più giovani. Pensiamo al ruolo che hanno alcuni momenti chiave della giornata di un adolescente: fare il percorso casa/scuola in compagnia delle amiche e degli amici; attendere l'apertura del portone dell'istituto scolastico scambiandosi gli ultimi suggerimenti per affrontare l'interrogazione; ritrovare lo spazio sicuro e accogliente dell'aula; pranzare insieme progettando le attività del fine settimana. Tutto questo non ha niente a che fare con la didattica online, ma è quanto la scuola come spazio della socializzazione può garantire. Da qui una prima considerazione che riteniamo fondamentale per leggere i mesi trascorsi e quelli che verranno con maggiore chiarezza: occorre operare una distinzione tra la didattica e la scuola (università) intesa come contesto fisico. La didattica ha a che

vedere con le modalità dell'insegnamento (e dell'apprendimento). La scuola, secondo l'accezione che abbiamo deciso di considerare, è un contesto all'interno del quale i soggetti si esprimono, si confrontano, imparano, insegnano, generano cambiamento. Questa differenza è fondamentale perché, come abbiamo visto, i mesi scorsi sono stati dominati da una confusione che ha spesso fatto coincidere: il concetto di scuola intesa come spazio fisico e quello di scuola come comunità educante (andando online viene a mancare lo spazio fisico, ma la "comunità scuola" può continuare ad esistere a prescindere dalla vicinanza fisica); la scuola come espressione della presenza e la didattica online come celebrazione della distanza. I piani sono invece molto diversi e meritano di essere valutati come tali, non solo per evitare confusioni pericolose, ma soprattutto perché una ri-progettazione della scuola e della formazione deve partire sulla base di distinzioni nette.

Per questo è necessario non utilizzare più la locuzione didattica a distanza[22], che non dice nulla del modo in cui l'insegnamento viene erogato e concentra tutta l'attenzione sulla contrapposizione tra presenza e distanza. In questi mesi, la situazione ci ha obbligati a insegnare restando distanti, ma secondo modalità che hanno dato vita a soluzioni molto diverse le une dalle altre. C'è una grande differenza tra l'inviare via mail delle schede didattiche in formato pdf e l'accogliere gli alunni e le alunne in un'aula virtuale, all'interno della quale è possibile svolgere delle attività e interagire con il docente e i compagni.

In continuità con il punto precedente riteniamo sia fondamentale non assumere una posizione tecnocentrica: la didattica erogata online presuppone il ricorso alle tecnologie, ma non è data dalle tecnologie stesse. I fallimenti di cui abbiamo sentito parlare non dipendono esclusivamente dai dispositivi presenti o non presenti, dalla velocità della connessione internet e dall'efficacia dei *player* per lo *streaming*. Gran parte di questi insuccessi hanno le loro radici nella mancata applicazione di metodologie per la didattica con le ICT e nella mancanza di un'organizzazione e di una politica delle tecnologie nella scuola.

Valorizzare le opportunità formative date dalla didattica online.

Sebbene molte siano state le difficoltà e le criticità generate dall'impossibilità di frequentare le lezioni in presenza, è innegabile il ruolo che le ICT hanno avuto nel consentire il proseguo dell'anno scolastico e di quello accademico. I risultati potranno non essere completamente soddisfacenti, non possiamo negare che, soprattutto nella scuola primaria, il *learning loss* sia una realtà, ma, al contempo, occorre riconoscere che senza questa opportunità le conseguenze sarebbero state decisamente catastrofiche. Date queste premesse vediamo quali possono essere le opportunità da sfruttare per capitalizzare quanto abbiamo acquisito nei mesi dell'emergenza.

Riorganizzare i tempi.

La didattica online richiede una rimodulazione dei tempi che permetta: di gestire l'affaticamento determinato sia dagli schermi sia dal *setting* didattico "anomalo"; di mantenere alta l'attenzione attraverso una didattica dinamica; di promuovere la partecipazione dei discenti; di favorire soluzioni didattiche collaborative capaci di far lavorare insieme; di privilegiare la didattica laboratoriale e di garantire un maggiore sostenibilità sia per il docente sia per il discente.

Nel momento in cui il *lockdown* ha imposto la didattica alternativa, per molti docenti è stato naturale trasporre online le stesse modalità didattiche adottate nella lezione in presenza. Così, in alcuni casi, i discenti hanno trascorso ore e ore ad ascoltare le lezioni erogate dai docenti, arrivando sfiniti al termine della giornata. Dove questo non è stato possibile gli alunni e gli studenti sono stati letteralmente travolti da decine di schede da stampare e compilare o da pagine e pagine di manuali da studiare, nel disperato tentativo di recuperare la "quantità" di didattica che si stava perdendo. In maniera provocatoria, viene da chiedersi se il *learning loss* sia stato determinato dalle tecnologie (dalla loro assenza) o se la causa primaria non vada ricercata nei tempi di lavoro adottati.

Il contesto domiciliare, la "reclusione", l'assenza di relazioni amicali dirette, la scomparsa dei ritmi quotidiani richiedevano necessariamente una riorganizzazione dei tempi didattici che, invece, generalmente non è avvenuta.

Nel caso in cui la didattica in presenza continui a richiedere l'adozione di soluzioni online sarà indispensabile organizzare l'insegnamento in moduli brevi (20-25 minuti) che permettano sia momenti di riposo (per il docente e per i discenti), sia l'alternanza tra attività differenti (lezione frontale, esercitazioni, dibattiti, ecc).

Non più solo tecnologie, ma ambienti.

Intorno alla seconda metà degli anni Novanta sono comparse le piattaforme per l'*e-learning*: software per la gestione dei processi di insegnamento e apprendimento erogati online. Si tratta di strumenti che mettono a disposizione, di chi apprende e di chi insegna, degli spazi virtuali all'interno dei quali è possibile trovare tutti gli elementi necessari per insegnare e apprendere (le persone, le relazioni tra queste, i contenuti, le attività didattiche). Attraverso le piattaforme è possibile "fare lezione", svolgere compiti, interagire con i discenti, fare praticamente tutto ciò che viene svolto durante l'attività didattica. Le piattaforme hanno promosso la costituzione degli ambienti di apprendimento integrati (Castoldi, 2020; Trentin, 2020) ossia delle situazioni didattiche in cui: presenza e distanza si alternano; le attività possono essere svolte attraverso una molteplicità di forme (simulazioni online ed esercitazioni in presenza; compiti online e lezioni in aula, ecc); gli attori dell'insegnamento e dell'apprendimento condividono un medesimo *setting* sia questo virtuale o fisico. Se andiamo ad analizzare le situazioni scolastiche (universitarie) che hanno funzionato meglio scopriremo che, in larga parte, sono quelle che, già prima del *lockdown*, avevano introdotto gli ambienti di apprendimento nell'organizzazione didattica. In questi casi, il passaggio dalla presenza alla distanza è stato meno traumatico in quanto sia i dicenti sia i docenti erano già abituati a suddividere l'attività tra l'aula e le piattaforme online. Nel prossimo futuro sarebbe fondamentale promuovere una maggiore diffusione degli ambienti di apprendimento integrati che hanno il vantaggio di favorire la continuità tra le attività in aula e quelle fuori dall'aula, ma soprattutto di sviluppare l'acquisizione di competenze digitali fondamentali nella gestione della complessità che sempre più caratterizza la contemporaneità.

Supporti digitali.

L'affermarsi degli ambienti di apprendimento non può prescindere dalla diffusione dei *device* tecnologici. Così come non possiamo immaginare un bambino o una bambina al banco di scuola senza quaderni o senza penne è oggi impossibile continuare a ritenere secondaria la disponibilità di tecnologie per la scuola. Le nuove generazioni devono poter avere i dispositivi attraverso cui accedere agli ambienti di apprendimento e mediante i quali sfruttare pienamente le potenzialità formative della rete. Purtroppo, molti sono stati gli esclusi dalla didattica online a causa della mancanza di computer e/o tablet con cui accedere alla didattica alternativa. Questo non deve più accadere a prescindere del verificarsi o meno di nuove emergenze sanitarie. Abbiamo imparato che la nostra realtà formativa deve prevedere i libri così come i tablet o i computer perché la scuola e le sue finalità sono mutate rispetto al passato, ma soprattutto è profondamente mutata la realtà in cui essa è inserita. L'avere a disposizione le tecnologie permette di acquisire strategie di apprendimento/insegnamento differenti e promuove l'acquisizione delle competenze digitali.

Competenze digitali.

Con la Pandemia è diventato evidente che i nativi digitali non esistono (o se esistono pochi) e che l'analfabetismo digitale è ancora troppo diffuso nella scuola e nelle università. Così come previsto dal Libro Bianco[23] europeo, fin dal lontano 1995, è indispensabile che la *digital literacy* coinvolga

tutti i giovani e le giovani affinché i futuri cittadini dispongano di quelle competenze (Calvani, Fini, Ranieri, 2010) ormai imprescindibili nella società connessa. Per arrivare a questo obiettivo è indispensabile che la formazione dei futuri insegnanti di scuola di ogni ordine e grado destini uno spazio maggiore alle ICT per l'insegnamento. Affinché gli studenti e le studentesse imparino ad impiegare efficacemente le tecnologie per apprendere è importante che l'insegnamento integri la dimensione digitale nelle attività didattiche e che i docenti adottino metodologie miste in cui analogico e digitale siano integrati all'interno dello stesso percorso.

Politica scolastica del digitale.

I punti precedenti potranno realizzarsi solo se sarà promossa una vera e propria politica del digitale per la scuola e le università che si concretizzi nella definizione di obiettivi precisi, di investimenti e di verifiche dei risultati raggiunti. Con il Piano Nazionale Scuola Digitale[24] il processo è stato avviato, ma quanto emerso in questi mesi mette fortemente in discussione i risultati conseguiti. Lo sviluppo, a macchia di leopardo, delle ICT nelle scuole, la mancanza di competenze metodologiche adeguate agli ambienti ICT, la carenza di tecnologie sono solo alcuni degli indicatori che dimostrano il perdurare di grandi differenze all'interno del sistema di istruzione. Accanto a realtà molto innovative continuano ad esistere situazioni di grande arretratezza che rendono il sistema scolastico decisamente poco equo.

Le politiche scolastiche centrali e periferiche dovranno prevedere una riorganizzazione dei modelli di diffusione delle ICT e della promozione di una formazione adeguata ai tempi, al di là e a prescindere dalla presenza o meno di pandemie.

4. Una proposta estiva: Progetto "Nessuno resta indietro: percorsi estivi di recupero e potenziamento".

Internazionalmente è stato sottolineato il problema del *gap* che aumenta progressivamente tra studenti a causa della differente possibilità di fruizione della DaD. La pausa estiva (già caratterizzata da un noto "*décalage*" per i minori svantaggiati) rischia di peggiorare la situazione. Si rende dunque necessario un supporto intensivo durante l'estate per contrastare le distanze tra alunni (Zalaznick, 2020)[25].

In questo quadro, si colloca il progetto "Nessuno resta indietro", elaborato dall'Università e dal Politecnico di Torino, che si propone di contrastare gli effetti negativi sull'apprendimento del *lockdown*, anche in considerazione dell'incertezza nei confronti del prossimo anno scolastico.

Il programma prevede la pianificazione e realizzazione di percorsi a distanza di recupero e potenziamento delle competenze scolastiche essenziali per favorire la motivazione e la riuscita di alunni o studenti in difficoltà. I destinatari sono 330 bambini tra i 6 e gli 11 anni (appartenenti a 26 istituti comprensivi), seguiti da 94 tirocinanti di Scienze della formazione primaria e Scienze dell'educazione, formati e supervisionati da un team di oltre 20 docenti dell'Università di Torino e del Politecnico e dai tutor di tirocinio. Per ciascun minore è previsto un accompagnamento intensivo di 32 ore, in parte in gruppo e in parte individuali. L'attività viene svolta invece a coppie per gli alunni non italofoni e con una prevalenza di intervento individuale, con inserimenti nel gruppo dei pari, per gli studenti con disabilità.

Gli interventi sono volti al potenziamento delle competenze di base (in letto-scrittura, matematica, spaziali, nelle acquisizioni scientifiche, storico-geografiche, artistiche…), allo sviluppo della curiosità epistemica nei confronti della scienza e all'acquisizione del senso ludico dell'apprendimento (Coggi, 2015)[26]. Si tratta di attività didattiche sfidanti che si propongono di favorire la stimolazione cognitiva e lo sviluppo della motivazione per l'apprendimento, la scoperta, e l'acquisizione o il consolidamento di competenze fondamentali. Non si prevede una semplice

"ripetizione" dei contenuti didattici che avrebbero dovuto essere oggetto dei programmi, ma di una stimolazione delle capacità di comprensione, di ragionamento, critiche e creative, in maniera ludica e accattivante (Trinchero, Piacenza, 2020)[27]. Un focus specifico è posto sulle materie STEAM e uno sullo sviluppo delle abilità linguistiche abitualmente carenti nei minori svantaggiati, a cui si rivolge prioritariamente il progetto.

Bibliografia

Calvani, A. , Fini, A. Ranieri, M. (2010), *La competenza digitale nella scuola: modelli e strumenti per valutarla e svilupparla*, Trento, Erickson.

Castoldi, M. (2020*), Ambienti di apprendimento: ripensare il modello organizzativo della scuola*, Roma, Carocci.

Trentin, G. (2020), *Didattica con e nella rete. Dall'emergenza all'uso ordinario*, Milano, Franco Angeli.

1 Professore ordinario di didattica e pedagogia speciale, Università degli studi di Torino.

2 Professore associato di Pedagogia Sperimentale, Università degli studi di Torino.

3 Save the Children (2020), *Le equilibriste. La maternità in Italia* 2020 https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/le-equilibriste-la-maternita-italia-nel-2020.pdf.

4 Rispetto a maltrattamento, trascuranza o violenza assistita subiti dai bambini nel periodo del *lockdown* non ci sono dati ufficiali. Si possono solo effettuare delle ipotesi per analogia con i dati emersi rispetto alla violenza sulle donne, che hanno potuto denunciare la loro situazione: durante i mesi di *lockdown* le telefonate ai numeri antiviolenza sono aumentate del 73% (Rapporto ISTAT 2020, *Violenza di genere ai tempi del Covid*). Sul fenomeno è necessario un monitoraggio importante e tempestivo da parte di ciascuna Regione. Si segnala che nella Regione Piemonte non sono stati promossi interventi specifici in questo senso.

5 ENOC, *Statement on Children's rights in the context of the Covid 19 outbreak*, 1 aprile 2020 https://enoc.eu/?p=3254.

6 Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione - 2020-21 https://www.miur.gov.it/documents/20182/2467413/Le+linee+guida.pdf/4e4bb411-1f90-9502-f01e-d8841a949429?version=1.0&t=1593201965918.

7 *Rapporto scuole aperte, società protetta* (Politecnico di Torino, 2020) http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/scuole_aperte_societa_protetta.

8 Locatelli R., Mincu M. (2020), *Italy: the struggle to define an innovative and inclusive educational project in the context of Covid 19 pandemic*, in UKFIET https://www.ukfiet.org/2020/italy-the-struggle-to-define-an-innovative-and-inclusive-educational-project-in-the-context-of-covid-19-pandemic/.

9 https://www.istat.it/it/archivio/240949.

10 https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/limpatto-del-coronavirus-sulla-poverta-educativa_0.pdf.

11 Nuamah S., Good R., Bierbaum A., Simon E. (2020), *School Closures Always Hurt. They Hurt Even More Now*, in Education Week, vol. 39, n. 36, p. 19.

12 https://www.censis.it/formazione/scuola-studenti-esclusi-dalla-didattica-9-istituti-su-10.

13 L'Italia, secondo il Rapporto OCSE 2019, presenta una percentuale di adulti con un livello minimo superiore alla media internazionale.

14 https://nuovasocieta.it/didattica-a-distanza-e-dispersione-scolastica-con-il-lockdown-persi-120-alunni-negli-istituti-torinese/.

15 https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-i-dati-degli-scrutini-alla-secondaria-di-ii-grado-il-21-degli-studenti-deve-recuperare-almeno-un-insufficienza-ma-diminuiscono-le-bocciature-st.

16 MIUR, Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2017-18, luglio 2019.

17 Chaguan (2020), *This vims also kills dreams*, in Economist; Vol. 434, n. 9186, p. 39.

18 Kwok-sze R.W. (2020), *Students are stressed. Educators can help school counselors offer strategies educators can use to address students' well-being*, in "The Learning Professional", 41, 3, pp. 35-37.

19 Indagine 2020 condotta all'interno del Progetto *Provaci ancora Sam* (Compagnia di San Paolo).

20 Con una ripresa "a macchia di leopardo" in Piemonte.

21 Un progetto del Comune di Torino ha consentito, in seguito al primo periodo, di avviare una scuola a distanza nel campo (A.I.Z.O. Onlus).

22 *Chiamatela Technology Enhanced Learning non didattica a distanza*, https://www.ai4business.it/ricerca/chiamatela-technology-enhanced-learning-non-didattica-a-distanza/.

23 *Libro Bianco su Istruzione e Formazione. Insegnare e apprendere verso la società conoscitiva* https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0590:FIN:IT:PDF.

24 PNSD https://www.miur.gov.it/scuola-digitale.

25 Zalaznick M. (2020), *How to combat the 'Covid slide' when schools reopen Starting the 2020-21 school year early and lengthening the calendar could offer more equity*, in District Administration (https://districtadministration.com/covid-19-summer-slide-learning-loss-nwea-reading-math-ela/).

26 Coggi C. (2015, a cura di), Favorire il successo a scuola. Il Programma Fenix dall'infanzia alla secondaria, Lecce, PensaMultimedia.

27 Trinchero, R., Piacenza, S. (2020), Un percorso formativo alla comprensione del testo matematico, dai 5 ai 14 anni. In Didattica della matematica, in Dalla ricerca alle pratiche d'aula, n. 7, pp. 50-74.

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

Emergenza COVID-19: risposte dei servizi e delle professioni sociali

Marilena Dellavalle[1] e Giovanni Cellini[2]

(Abstract)

L'articolo propone un'analisi del ruolo dei servizi sociali nell'emergenza COVID-19, evidenziando come essi si siano trovati ad operare in uno scenario nuovo, con modalità che è stato necessario modificare sollecitamente e in un complesso e disomogeneo quadro normativo. La necessaria riorganizzazione dei servizi si è basata per lo più sull'iniziativa degli operatori, in una situazione di oggettiva difficoltà in cui le professioni sociali hanno avuto un ruolo importante nell'identificare buone pratiche, anche attraverso l'investimento sugli strumenti tecnologici di comunicazione, al fine di affrontare il distanziamento sociale. Nello scenario ridisegnato dall'emergenza, l'integrazione sociosanitaria e l'apporto che ad essa possono dare le professioni sociali si rivelano fondamentali.

1. Introduzione.

Il Coronavirus Covid19 ha imposto, anche al sistema dei servizi sociali, cambiamenti e riorganizzazioni imprevedibili fino all'inizio del 2020 e attuate nell'ambito di un complesso quadro normativo nazionale e regionale e in un arco temporale ristretto durante il quale si è dovuto agire tempestivamente.

A livello nazionale, l'emergenza sanitaria ha richiesto l'emanazione di normative urgenti per fronteggiare il problema della tutela della salute della popolazione e, al tempo stesso, i problemi economici e sociali derivanti dall'interruzione di attività produttive e servizi nel cosiddetto *lockdown*. Si sono succeduti quindi diversi provvedimenti del Governo centrale (D.P.C.M. 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo, 22 marzo u.s.; D.L. n.18/2020; D.L. n.19/2020) che hanno previsto misure volte a contrastare la diffusione del virus, in particolare con la limitazione degli spostamenti non strettamente necessari. Più di recente è stato emanato il D.L. n.34/2020 che, oltre a misure in materia di salute dei cittadini, ha previsto interventi di sostegno al lavoro, all'economia e nell'ambito delle politiche sociali. Questi stessi decreti, fra le diverse disposizioni, hanno stabilito la necessità di assicurare l'operatività delle amministrazioni e dei servizi pubblici, pur opportunamente rimodulati ed assicurati mediante modalità di lavoro a distanza.

Coerentemente con le direttive del Governo, il sistema dei servizi sociali è stato chiamato a garantire attività e prestazioni a tutti i membri della collettività, allo scopo di far fonte anche a quelle situazioni in cui l'emergenza sanitaria ha determinato o accentuato condizioni di fragilità a livello personale e/o famigliare. Si è reso così necessario, per enti ed operatori interessati, ridefinire il proprio ruolo alla luce della situazione determinata dalle implicazioni dell'emergenza, *in primis* il distanziamento. In proposito, la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n.1/2020 del 27 marzo 2020 ha precisato che «è fondamentale che ciascun Ente, ciascuna struttura e ciascun operatore siano consci del ruolo che i servizi sociali sono chiamati ad assicurare nell'attuale contesto e ridefiniscano ed adattino nel modo migliore i servizi e le prestazioni lavorative per garantire una risposta di elevata qualità e al tempo stesso rigorosa nell'assicurare il rispetto delle norme

precauzionali che il Governo ha dovuto assumere. Gli sforzi dovranno concentrarsi sulle attività che, nell'attuale momento, rivestono carattere di priorità e privilegiare, ove possibile, modalità di lavoro agile»[3].

Al quadro normativo nazionale si sono affiancati i provvedimenti adottati a livello regionale. Ciascuna Regione ha emanato, infatti, normative in materia di sanità pubblica, direttamente collegate alle attività economiche e alle condizioni sociali della popolazione. Si sono registrate significative differenze tra regioni, dovute anche alla disomogeneità della diffusione del Covid– 19 che ha colpito il nord Italia in misura maggiore rispetto alle altre zona del paese.

Per quanto riguarda il Piemonte, la seconda regione a livello nazionale per numero di persone contagiate[4], si sono succeduti vari decreti del Presidente della Giunta regionale che hanno previsto diverse disposizioni, tra cui quelle finalizzate alla tutela della salute pubblica attraverso il distanziamento sociale; in particolare, nella fase di *lockdown* vi sono stati provvedimenti su chiusure o forti limitazioni di attività economiche, mentre successivamente si è prevista una graduale riapertura[5]

Nell'ambito delle politiche sociali, la Regione Piemonte ha autorizzato gli enti gestori dei servizi sociali a emanare apposite direttive organizzative, in linea con le disposizioni nazionali del Governo, ed ha emanato linee guida[6]destinate agli enti gestori e relative a un insieme di servizi/prestazioni, tra i quali il servizio sociale professionale, il segretariato sociale, gli sportelli per il reddito di cittadinanza, le strutture residenziali, i centri diurni, l'assistenza domiciliare, gli affidamenti, il servizio di educativa territoriale per minori, i luoghi neutri per gli incontri fra genitori e figli minori in collocazione eterofamigliare). Su alcuni servizi le indicazioni sono state generali, su altri più specifiche con una tendenza a garantire livelli minimi, da conciliare con l'assoluta necessità del distanziamento sociale e promuovendo il contatto da remoto attraverso chiamate telefoniche e video. Per il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, i Punti Unici di Accesso, gli Sportelli per il Reddito di Cittadinanza si prevede, ad esempio, il contingentamento degli accessi ai servizi territoriali si è indicato di privilegiare il contatto telefonico e l'accesso su appuntamento per le attività programmabili. Per l'educativa territoriale per minori e disabili è stata disposta la sospensione e il mantenimento dei contatti con le persone seguite, previa l'adozione delle le misure di cautela. Per i centri diurni, è stata stabilita la possibilità di garantirne l'utilizzo da parte di soggetti con particolari difficoltà ma, nelle diverse realtà, la difficoltà a garantire il controllo del distanziamento, anche per le caratteristiche dei problemi cognitivo e comportamentali delle persone interessate, si è assistito a una chiusura generale.

Nel prosieguo della gestione dell'emergenza, l'attenzione è stata rivolta con gradazioni di differente intensità alle diverse situazioni: maggiore quella tesa ad accelerare la ripresa dei luoghi neutri per minori e genitori, decisamente meno evidente quella riguardante le condizioni di persone con disabilità psichica e dei loro famigliari, non di rado questi ultimi contemporaneamente impegnati nel ruolo di *caregiver* e in quello di lavoratori. Ancora oggi, si registra notevole indeterminatezza sulle modalità di ripresa nell'uso di cruciali strumenti professionali, come le visite domiciliari adottate dagli assistenti sociali nel processo di aiuto.

Si può affermare, in generale, che professionisti e le persone che fruiscono dei servizi sociali hanno dovuto fronteggiare situazioni di elevata complessità ed incertezza. Tutto il sistema e, nello specifico, le professioni sociali che vi operano sono stati chiamati ad affrontare situazioni nuove, con la necessità di dare comunque risposte ai cittadini. Ciascun servizio, in breve tempo, ha dovuto prevedere ed attuare una propria riorganizzazione.

Le situazioni di fragilità delle persone utenti hanno risentito di cambiamenti, spesso radicali e trasversali alle diverse aree della vita e non solo a quelle che impattano sulla salute fisica, che hanno riguardato tutti i servizi; la necessità del distanziamento sociale si è scontrata con l'esigenza della vicinanza fisica, ineliminabile in alcuni casi, come ad esempio quello degli anziani non autosufficienti che necessitano di assistenza domiciliare. In una molteplicità di situazioni ci si è

dovuti attivare per sostituire il contatto diretto con altre modalità di relazione. Ciò ha richiesto di "ridisegnare" la presenza fisica nei servizi, ridotta ad attività essenziali ed indifferibili. In tale contesto ha avuto ampia diffusione l'utilizzo del lavoro agile (*smart working*).

2. L'operare nei servizi e le buone pratiche dal punto di vista delle professioni sociali.

I professionisti che operano nel sistema dei servizi sociali hanno affrontato condizioni inedite fino a pochi giorni prima delle restrizioni imposte dalla diffusione del Covid– 19; ciascuno con le proprie competenze, con il proprio impegno, con il proprio spirito d'iniziativa si è messo in gioco nelle difficoltà dell'emergenza, concentrandosi sul "qui ed ora", mettendo da parte tutto ciò che è differibile, ma considerando al tempo stesso l'importanza del pensare al dopo, come ha ben sottolineato il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine Assistenti sociali, Gianmario Gazzi[7]. Tutto ciò è avvenuto pensando a uno degli imperativi fondamentali di questi ultimi mesi: tenere conto, da un lato, delle regole a cui i cittadini devono attenersi per il bene collettivo e per il diritto alla salute; conciliare, d'altro canto, le regole stesse con le azioni che il professionista può fare per realizzare l'attività senza snaturarla. Nello sforzo di contemperare la vicinanza alle persone con la tutela della salute pubblica, la sfida per le professioni sociali è stata, infatti, quella di "far vivere" la relazione con le persone – come si è già sottolineato, componente fondamentale dell'intervento – nel distanziamento forzato.

Il contatto diretto con le persone è uno degli aspetti che caratterizza le professioni sociali: parlare con loro nei colloqui in ufficio o nelle visite domiciliari, guardarle negli occhi, stringere loro la mano, trascorrere con loro momenti della giornata (anche in modo continuativo, se si pensa a chi opera nelle strutture residenziali). Questo contatto ha dovuto essere modificato nel corso dell'emergenza sanitaria: la necessità del distanziamento, da un lato, e quella relazione interpersonale dall'altro hanno costretto le professioni sociali a "rimodulare il concetto di vicinanza"[8], in un periodo in cui le persone più fragili e vulnerabili hanno espresso – ed esprimono ancora oggi– paure ed incertezze, in cui tante famiglie si sono trovate a dover fronteggiare situazioni di difficoltà senza il supporto di servizi esterni (si pensi, ad esempio, alla chiusura dei centri diurni) o hanno subito lutti a causa della pandemia con perdita di importanti figure di riferimento e a anche di sostentamento.

I giorni di quarantena e del rigido *lockdown* disposto dal Governo (la cosiddetta "Fase 1") hanno di fatto allontanato le persone dai servizi o comunque reso più difficili gli aiuti; particolarmente forte tra i professionisti che operano nei servizi è stata la preoccupazione per la fascia di popolazione più colpita dal Covid19, cioè quella già in precedenza più debole, come le persone sole, quelle inserite in relazioni famigliari disfunzionali, quelle a rischio di violenza domestica, quelle gravate da problemi di salute fisica e mentale, gli anziani soli e con un livello di autosufficienza parziale. A ciò vanno aggiunti i percorsi che hanno rischiato di interrompersi o comunque di subire delle "deviazioni" impreviste e difficili da affrontare. Si pensi, solo a titolo di esempio, alle già citate sospensioni delle attività dei centri diurni o agli interventi educativi territoriali per i minori e soggetti con disabilità.

Di fronte all'emergenza, le professioni sociali hanno, dunque, reagito mettendo a punto strategie capaci di consentire le prestazioni essenziali e al tempo stesso di rafforzare la coesione interna ai gruppi di lavoro. Nei momenti emergenziali, per professionisti come assistenti sociali, educatori, psicologi, si rivela di vitale importanza non rimanere fossilizzati sulle procedure abitualmente in uso nei servizi: occorre flessibilità, intraprendenza e creatività per ragionare su come poter essere utili, usufruendo degli strumenti che si hanno a disposizione. Nei servizi ci si è attrezzati in pochissimo tempo con lo *smartworking*, alternando il lavoro a distanza con quello in presenza per i servizi minimi ed essenziali; giorno dopo giorno i professionisti hanno reinventato strumenti di lavoro, sperimentato nuove pratiche, nuovi canali di comunicazione. L'uso degli strumenti e delle piattaforme informatiche più recenti per la comunicazione a distanza si è rivelato una grande risorsa.

Si è incrementato notevolmente il contatto telefonico, estendendone le finalità: da quella prevalente di fornire comunicazioni a quelle del mantenimento dei rapporti, del monitoraggio sull'andamento delle situazioni, dell'ascolto e sostegno relazionale alle persone già seguite e ai loro famigliari. In molti casi, il colloquio telefonico o la video chiamata hanno rappresentato la prima occasione di incontro con il professionista, nella prospettiva (e nella speranza) della possibilità di una conoscenza diretta, rinviata a quando "tutto sarà finito".

In generale, in tutti i servizi, un altro aspetto rilevante è stato quello del contributo alla diffusione di informazioni utili e corrette; il segretariato sociale ha trovato nell'emergenza sanitaria, anche grazie agli strumenti di comunicazione a distanza, uno spazio vitale ed indispensabile per orientare i cittadini, spesso quelli più in difficoltà nell'accedere a notizie attendibili e aggiornate Non va negato che quest'attività ha risentito della frammentarietà delle stesse informazioni, in questo periodo caratterizzate anche da notevole caducità.

Un altro aspetto degno di considerazione riguarda i rapporti tra professionisti di servizi differenti e con interlocutori esterni, richiesto dalla necessità ancora aumenta del lavoro in rete. Si sono consolidate collaborazioni ed alleanze già presenti, se ne sono avviate di nuove, ad esempio con la Protezione civile. Tali occasioni di scambio si sono rivelate facilitate, nel lavoro a distanza, dall'uso di piattaforme e supporti tecnologici che hanno consentito di annullare i tempi per gli spostamenti[9].

L'uso degli strumenti telematici per le comunicazioni a distanza ha superato alcune resistenze e scetticismi ed ha avuto valutazioni positive da parte degli operatori: un uso costruttivo che permette di cogliere opportunità nuove e percorrere strade inesplorate.

In questo scenario, i professionisti che operano nel sistema dei servizi sociali hanno sviluppato un *learning by doing*, ad esempio per l'utilizzo di strumenti e di software per video– conferenze e collegamenti a distanza. In tal modo hanno acquisito sapere che «andrà evidentemente consolidato e potrà costituire un patrimonio per il futuro, per il lavoro con i beneficiari dei servizi, ma anche per le riunioni organizzative interne ai servizi e le equipe multidisciplinari e multi– professionali, magari contribuendo ad accorciare distanze tra servizi diversi»[10]. Questa modalità di lavoro "ubiquo"[11] si connota dunque come un esperimento (che ha coinvolto una massa importante di lavoratori, non solo quelli delle professioni sociali), che potrà avere seguito.

L'utilizzo dello *smart working*, tuttavia, richiede una progettazione ed una gestione rigorosa, attenta all'equilibrio tra lavoro in sede e da remoto, nella consapevolezza che lo spazio relazionale che caratterizza le professioni sociali non può essere annullato e che non potrà trasformarsi – pena il suo snaturamento – in una "realtà virtuale". In questo scenario occorre, infatti, tenere sempre presente che gli strumenti tecnologici per la comunicazione a distanza sono il mezzo e non il fine e il consumo in comune del mezzo non equivale a una reale esperienza comune[12]

Le particolari condizioni dell'emergenza sanitaria hanno, comunque, messo in risalto le grandi potenzialità della tecnologia che, nell'ambito del lavoro nei servizi sociali, consente vicinanze finora considerate inimmaginabili. Pur nella consapevolezza che l'alfabetizzazione digitale non è comune a tutta la popolazione, in particolare non lo è a molte fasce delle sue fasce che usufruiscono dei servizi sociali, le tecnologie online hanno dimostrato di essere un mezzo per fornire sostegno, per tenere attive collaborazioni e reti di supporto.

Ovviamente nei servizi non sono mancati e non mancano i problemi, come le preoccupazioni per le aperture degli uffici al pubblico, per la corretta ricezione di documentazione, indispensabile per non interrompere i procedimenti amministrativi necessari per garantire i servizi alle persone utenti, per la scarsa disponibilità di un'adeguata strumentazione informatica e di supporti audiovideo. Non mancano, soprattutto, preoccupazioni per il rischio di perdere e di far perdere relazioni umane e professionali importanti, in particolare nelle situazioni che coinvolgono gli utenti più fragili. Chi è ricoverato in strutture residenziali come le RSA, ad esempio, nella fase di *lockdown* non ha incontrato i suoi parenti o le persone care. Anziani soli o non autonomi, al domicilio hanno avuto lo stesso problema, col rischio vivere in casa come in una prigione. Come ha ben rappresentato Motta, poiché «anche non perdere le relazioni è una emergenza», sono buone pratiche quelle che

consentono in modo diffuso, anche in prospettiva futura e al di là dell'emergenza, una relazione in remoto, sia in RSA sia per le persone seguite in assistenza domiciliare, ad esempio organizzando periodicamente videochiamate tramite smartphone o tablet, preavvisando i parenti e amici (…) valutando se per qualcuno l'offerta di "relazioni faccia a faccia" (anche se solo tramite un display) non possa essere organizzata anche con chi per lui ha rilievo, pur non essendo un parente [..]»[13].

Sempre seguendo Motta, la ricerca di buone pratiche deve riguardare anche la ripresa di relazioni operatori-persone utenti e quelle tra i professionisti che operano nei servizi. Le relazioni *de visu,* in presenza, nei colloqui e nelle visite domiciliari possono essere gestite con idonee protezioni come le mascherine o in uffici attrezzati con un vetro o strutture di plexiglass che dividano operatore e utente. In alcune relazioni, tuttavia, queste misure potrebbero essere "distorsive". È evidente, che sarebbe problematico, ad esempio, ricevere dietro un vetro la madre di un minore che viene a esporre il sospetto di abusi da parte del padre; oppure di una persona che ha difficoltà ad esprimersi per problemi di lingua o limiti socio– culturali che già in sé sono una barriera comunicativa; come sarebbe difficile il lavoro educativo con gruppi di adolescenti, o addirittura il lavoro di strada con le persone senza fissa dimora.

Dal punto di visa della vita organizzativa, è fondamentale, inoltre, non disperdere i legami "di squadra". Lo *smartworking*, il lavoro da remoto rappresentano strumenti indispensabili nel distanziamento sociale, tuttavia espongono al rischio di indebolire le relazioni con i colleghi o nelle equipe multiprofessionali. Lavorare insieme, infatti, può essere materialmente più difficile, col rischio di porre eccessiva enfasi sul lavoro da soli. Si possono allora fronteggiare questi rischi, ad esempio, incentivando e rendendo continuativi momenti comuni a distanza, prevedendo supporti formativi col coinvolgimento di esperti su temi specifici, rendendo agevole l'accesso informatico a documenti e la loro condivisione informatica. «Ci sono peraltro servizi del welfare che impongono la "compresenza" di più operatori e persone, come le Unità Valutative Multidimensionali per la disabilità e non autosufficienza, o le Commissioni ASL che definiscono l'accesso alle prestazioni per l'invalidità. Devono necessariamente diventare sedi di "riunioni in remoto"? E senza che "vedano il paziente"?»[14].

Ci sono dunque molti interrogativi, c'è la necessità di riflettere sul se e sul come debba essere trasformato un lavoro in cui la relazione è centrale nel processo di aiuto da sempre caratterizzato dal rapporto faccia a faccia, ma vi è anche la necessità di riflettere su come utilizzare l'esperienza condotta per necessità, senza disperderne i fattori positivi che sono emersi nel vivo dell'attività e, come si è innanzi precisato, al di là di aspettative e resistenze.

3. Professionisti e integrazione sociosanitaria per superare l'emergenza.

Con il già citato Decreto Legge del 19 maggio 2020, n. 34 (cosiddetto Decreto "Rilancio"), il Governo ha previsto interventi per affrontare la grave situazione venutasi a creare con l'emergenza Coronavirus; le misure individuate riguardano vari campi: salute, sostegno al lavoro e all'economia, politiche sociali connesse all'emergenza. Nella relazione tra politiche sanitarie e sociali, centrale per poter considerare a affrontare i bisogni multidimensionali delle persone, il provvedimento riguarda, per diversi aspetti, l'operare delle professioni di aiuto.

Un tema su cui porre attenzione, alla luce di quanto accaduto nel corso della pandemia, è quello del supporto, nell'emergenza, al sistema sociosanitario. La tenuta di quest'ultimo è stata infatti messa a dura prova, in modo particolare nelle regioni settentrionali (la Lombardia su tutte), più colpite dalla diffusione del Coronavirus; lo stesso personale medico– infermieristico ha pagato un prezzo altissimo, in termini di contagi e purtroppo di morti.

Nella considerazione di una situazione che ha sconvolto equilibri e ha portato tragedie umane, è stato osservato che la pandemia può essere un'occasione per ripensare il paradigma delle politiche sanitarie, riequilibrando "l'organizzazione della sanità per renderla più efficiente, più efficace e più

equa attraverso la costruzione di forti reti territoriali"[15]. Il supporto ai medici di base, parallelamente all'obiettivo di sgravare il più possibile il sistema ospedaliero, è diventato un'esigenza primaria a cui si è cercato di fare fronte con diverse iniziative. Una di queste è stata la previsione delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA), con il D.L. 14/2020, istituite a livello regionale e pensate per l'assistenza a domicilio dei pazienti affetti da Covid– 19 che non necessitano di un ricovero.

L'esigenza di iniziative di questa natura era già stata avvertita precedentemente all'emergenza Covid 19, come dimostra la sperimentazione avviata nelle Marche dal *Progetto sperimentale di Modello organizzativo per l'integrazione dell'Assistente Sociale nell'Unità Territoriale Professionale della Medicina Generale*. Essa ha riguardato la professione del servizio sciale ed ha previsto la presenza di assistenti sociali negli studi associati dei medici di base, al fine di «affrontare la salute del cittadino nella sua globalità, promuovendo l'integrazione e il coordinamento degli interventi di natura sanitaria con quelli di tipo socio– assistenziale, per realizzare percorsi di presa in carico sociosanitaria che accompagnino il cittadino tenendo conto integralmente delle sue esigenze, con la massima attenzione per la qualità della vita»[16]. Il progetto si è basato sulla partnership del Centro di Ricerca e Servizio sull'Integrazione Socio– Sanitaria (CRISS) dell'Università Politecnica delle Marche, del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, del Consiglio Regionale Ordine Assistenti Sociali delle Marche, della Federazione Italiana Medici di Medicina Generale Marche, del Sindacato Unitario Nazionale Assistenti Sociali (SUNAS) ed è stato avviato inizialmente nella Regione Marche, con il» coordinamento scientifico di Carla Moretti del CRISS[17].

Sembra importante che la necessità del supporto da parte del servizio sociale venga riconosciuta e pensata anche al di là dell'emergenza, e oltre il ruolo cruciale che assume nella fase attuale di progressivo allentamento del *lockdown*; in tale prospettiva, il Consiglio dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali ha predisposto, con il contributo di cinque associazioni rappresentative della disciplina e della professione, un Vademecum[18]per il supporto agli assistenti sociali durante il post pandemia. Dopo una prima parte sul quadro normativo di riferimento, il documento contiene cinque schede tematiche di approfondimento relative ad azione professionale e contesto, dilemmi etici, organizzazione ed esercizio professionale in emergenza, lavoro agile. Da iniziative come questa si può partire, verosimilmente, per progettare un sistema stabile all'interno del quale si realizzi un investimento sulla dimensione territoriale dei servizi e sulla continuità assistenziale, da attuare con l'integrazione tra sanitario e sociale e con una valutazione necessariamente multidimensionale.

Le USCA sembrano rispondere a un disegno organizzativo che contempli proprio la multidimensionalità della valutazione, prevedendo al loro interno un ruolo fondamentale delle professioni sociali e del servizio sociale in particolare (essendo la presenza di questa professione esplicitamente prevista a supporto delle Unità stesse). Nello specifico, l'art. 1 c. 7 del Decreto Legge suddetto prevede che ai «[…] fini della valutazione multidimensionale dei bisogni dei pazienti e dell'integrazione con i servizi sociali e sociosanitari territoriali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a supporto delle Unità speciali di continuità assistenziale […], possono conferire […] fino al 31 dicembre 2020, incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a professionisti del profilo di assistente sociale, regolarmente iscritti all'albo professionale, in numero non superiore ad un assistente sociale ogni due Unità per un monte ore settimanale massimo di 24 ore». La previsione è di assumere circa 600 assistenti sociali a livello nazionale. Si tratta per ora di incarichi a tempo determinato, ma che rappresentano comunque un riconoscimento importante del ruolo del servizio sociale nell'ambito dell'integrazione sociosanitaria. L'avvio delle USCA sta avvenendo in queste settimane su base regionale: il Piemonte è stata la prima regione ad aver proceduto nel giungo 2020 all'attivazione della procedura per la «formazione di elenchi di personale del profilo assistente sociale disponibile a prestare attività nei servizi sociali e socio-sanitari territoriali, delle aziende sanitarie della regione Piemonte a supporto delle U.S.C.A con contratto di lavoro autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa»[19].

Nel quadro di un sistema socio– sanitario dalla marcata connotazione regionalistica, che si è manifestata in modo particolarmente evidente in questi mesi di emergenza, l'attribuzione di compiti al servizio sociale attraverso un provvedimento legislativo nazionale è un fatto di grande rilievo. Le differenze tra le scelte dei governi regionali per fronteggiare l'emergenza sanitaria, infatti, hanno rappresentato in alcuni frangenti una situazione di disallineamento ed a volte di contrapposizione polemica nei confronti del Governo centrale, che non ha certo contribuito ad una gestione della situazione solida e costruttiva.

Nell'ambito della collaborazione tra sociale e sanitario paiono rilevanti anche le misure di sostegno al Terzo settore – espressione di una rete diffusa di soggetti che operano sul territorio – contenute nel Decreto legge "Rilancio", in modo particolare per i servizi a favore delle persone. Tali misure, di diversa natura, coinvolgono direttamente le professioni sociali che operano nelle organizzazioni del Terzo settore; nello specifico del servizio sociale si tratta, secondo le stime riportate dal presidente dell'Ordine professionale[20], di circa 7200 assistenti sociali impegnati in queste organizzazioni. Il sostegno al Terzo settore dovrebbe essere attuato in una prospettiva di lungo periodo, prevendendo tra gli obiettivi primari la stabilità ed il rafforzamento di ruolo delle professioni sociali che vi operano.

Lo scenario attuale restituisce l'immagine di una situazione che sembra ancora provvisoria e di passaggio nella quale, tuttavia, la prospettiva del post– emergenza si va gradualmente delineando nell'ambito del dibattito sulle politiche sociali e sanitarie. Occorrerà comunque comprendere in quale direzione intendono muoversi i rappresentanti dei cittadini e se vi saranno segnali di superamento delle misure "a tempo".

Come già rilevato in un recente contributo, permane l'auspicio che l'investimento sull'ambito sanitario, nel quale la professione del servizio sociale ha subito negli ultimi anni un progressivo ridimensionamento e dunque un indebolimento del proprio ruolo nell'integrazione sociosanitaria, «sia ri– pensato in una visione progettuale»[21]. La prospettiva dovrebbe essere quella di valorizzare, oltre l'emergenza, scelte organizzative e risorse professionali che promuovano e garantiscano la valutazione multidimensionale e la continuità assistenziale.

4. Conclusioni.

La fase storica dell'emergenza sanitaria, che a tutt'oggi presenta elementi di incertezza, può essere un'occasione, per i servizi sociali e per le professioni sociali che vi operano, di un investimento sul futuro dell'integrazione sociosanitaria: dall'emergenza e dalle difficoltà che in essa si sono affrontate è possibile ripensare (ed anche riscoprire) un approccio orientato alla prevenzione, teso a valorizzare il contributo di professioni, come quella del servizio sociale, che possono avere un ruolo fondamentale negli interventi multidimensionali richiesti dai sistemi di tutela della salute e di protezione sociale.

L'emergenza Covid19 ha imposto, tanto al sistema sanitario quanto a quello dei servizi sociali, di attuare riorganizzazioni in tempi rapidi, necessarie per affrontare la fase più critica della pandemia e da pensare anche in prospettiva futura, per un graduale ritorno a una nuova normalità e per essere preparati a gestire eventuali nuove emergenze sanitarie. Tali riorganizzazioni sembrano aver tratto beneficio dall'impegno e dalla creatività di chi lavora nei servizi ed essersi realizzate attraverso "buone pratiche" nei diversi ambiti di intervento, piuttosto che dalle indicazioni e linee guida istituzionali.

Per il prossimo futuro, ci sarà un problema complessivo di tenuta del sistema dei servizi sociali dal punto di vista delle risorse. Ad oggi non è possibile prefigurare i danni e le conseguenze della pandemia sugli scenari futuri, sia economici sia di natura sociale e sanitaria. Quando (e se) i servizi alla persona potranno tornare alla normalità – intesa come possibilità di ritornare a interventi in presenza, sapendo capitalizzare e non disperdendo questa esperienza di lavoro da remoto – occorrerà fare fronte ad una situazione di difficoltà e di gravi carenze, con la necessità di interventi

"di sistema", come ha efficacemente rappresentato il Presidente del Consiglio dell'Ordine Assistenti sociali nel suo intervento agli *Stati Generali* convocati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il 21 giugno 2020[22].

È stata evocata, nelle rappresentazioni dell'emergenza Coronavirus, l'immagine della guerra. Un'immagine criticata perché distorcente, ma alla quale si può ricorrere per mettere in luce la necessità di ricostruire (e ripensare), anche nell'ambito dei servizi sociali. È auspicabile che le reazioni e gli atteggiamenti proattivi che si sono manifestati nei servizi potranno essere utili per il futuro, recuperando anche la dimensione "umana" del tempo e capitalizzando le esperienze innovative. Fronteggiare l'emergenza attraverso le buone pratiche significa anche riscoprire dei valori e "vedere" risorse, attraverso un agire professionale che la sclerotizzazione burocratica, il sovraccarico l'insufficienza del personale – riferibili a logiche manageriali che hanno ridotto l'attenzione verso la componente sociale della salute e che hanno prevalso su quelle professionali[23] – hanno sovente snaturato.

1 Professoressa Associata di Servizio sociale presso il Dipartimento di Culture, Politiche e Società, Presidente del corso di Laurea in Servizio Sociale, Università degli Studi di Torino. Assistente sociale specialista.

2Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, Politiche e Società dell'Università degli Studi di Torino. assistente sociale specialista.

3https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Circolare-27-03-2020.pdf

4 Sul sito istituzionale del Ministero della Salute sono disponibili dati aggiornati quotidianamente

http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto Ultima consultazione 18.7.2020

5 I provvedimenti sono disponibili in un'apposita sezione del sito istituzionale:

https://www.regione.piemonte.it/web/temi/sanita/coronavirus-piemonte-ordinanze-circolari-disposizioni-attuative

6 https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/politiche-sociali/emergenza-coronavirus-linee-guida-per-servizi-sociali

7 G. Gazzi, *Quando usciremo dalla malattia, ci sarà un welfare capace di raccogliere i pezzi?* In Vita, 24 marzo 2020.

http://www.vita.it/it/article/2020/03/24/quando-usciremo-dalla-malattia-ci-sara-un-welfare-capace-di-raccoglier/154624/?fbclid=IwAR3MzFwi5aWDl68tPY0f9lzhoQW2OcnyrpojUSqNRkZEk3iY-KWCS2evCDU

8 C. Pregno, *Le parole armoniose: la vicinanza nel tempo del distanziamento sociale*, in *Welforum.it*, 9 giugno 2020

https://welforum.it/il-punto/emergenza-coronavirus-tempi-di-precarieta/le-parole-armoniose-la-vicinanza-nel-tempo-del-distanziamento-sociale/

9 C. Pantani, *Smart working e lavoro sociale. Limitazione o risorsa?*in Welforum.it, 12 giugno 2020 https://welforum.it/il-punto/emergenza-coronavirus-tempi-di-precarieta/smart-working-e-servizio-sociale-al-tempo-del-covid-19

10 M. Motta, *Come riorganizzare i servizi ai tempi del coronavirus? Raccogliamo buone pratiche*, in Welforum.it, 14 aprile 2020

https://welforum.it/come-riorganizzare-i-servizi-ai-tempi-del-coronavirus-raccogliamo-buone-pratiche/?highlight=dellavalle%20competenze

11 F. Butera, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a larga banda*, in Studi Organizzativi, 1/2020, pp.141-165.

12 Galimberti U., *I miti del nostro tempo*, Feltrinelli, 2009.

13 M. Motta, cit.

14 Ibidem.

15 B. Dente., *Dopo il coronavirus. Che fare del sistema sanitario*? in Welforum.it, 22 aprile 2020. https://welforum.it/il-punto/emergenza-coronavirus-tempi-di-precarieta/dopo-il-coronavirus-che-fare-del-sistema-sanitario/

16 C Moretti, *Assistenti sociali a fianco dei medici di base, per intercettare le criticità*, Redattore Sociale, 15 settembre 2017.

17 M. Magi, C. Moretti, *Definizioni di salute e nuovi modelli di assistenza territoriale; l'Assistente sociale nell'Unità Territoriale Professionale della Medicina Generale*, a cura di M. Ingrosso, P. Perucci, Relazioni di cura nell'era digitale. Le persone come partner di cura nei percorsi terapeutici, Aracne, Ariccia, 2019, pp. 179-195.

18 Consiglio Nazionale Ordine Assistenti sociali, *Vademecum Servizio sociale professionale e post pandemia*, Roma, 12 giugno 2020, https://cnoas.org/wp-content/uploads/2020/06/Vademecum-SERVIZIO-SOCIALE-PROFESSIONALE-E-POST-PANDEMIA.pdf

19 https://bandi.regione.piemonte.it/avvisi-beni-regionali/assistente-sociale-nellambito-dellemergenza-sanitaria-covid-19

20 G. Gazzi, *Decreto rilancio, saranno assunti 600 assistenti sociali. "Importante riconoscimento"*, in Redattore Sociale, 15 maggio 2020.

21 G. Cellini, G.; M. Dellavalle, *Decreto Rilancio e servizio sociale. Un'opportunità per andare oltre l'emergenza?*, inWelforum.it, 17 giugno 2020. https://welforum.it/il-punto/decreto-rilancio-e-welfare/decreto-rilancio-e-servizio-sociale-unopportunita-per-andare-oltre-lemergenza/

22 G. Gazzi, *Emergenza covid19: interventi urgenti in materia di integrazione socio-sanitaria, politiche sociali e servizi sociali*, Roma, 21 giugno 2020.

https://cnoas.org/wp-content/uploads/2020/06/Stati-Generali-21-06-2020_2.pdf

23 *Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali,* a cura di w. Tousijn e M. Dellavalle, Il Mulino, Bologna 2017.

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

Provvedimenti sindacali nella gestione dell'emergenza sanitaria COVID-19 in Piemonte

Serena Matarazzo[1]

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le ordinanze *extra ordinem* e l'emergenza COVID-19. - 2.1. I dispositivi di protezione individuale. - 2.2. Accesso a parchi e zone verdi. - 2.3. La chiusura dei cimiteri. - 3. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Il sistema delle amministrazioni locali è stato, di recente, interessato dall'emergenza *epidemiologica COVID*-19.

I Comuni, in particolare, hanno dovuto affrontare tale situazione inedita e imprevista, al fine di assicurare l'applicazione delle numerose ordinanze sindacali contingibili e urgenti, all'interno di un contesto normativo statale e regionale alquanto mutevole[2].

In tale prospettiva, la gestione dell'emergenza ha posto in rilievo i tratti di autonomia di cui godono i Comuni, nel tentare di rispondere alle esigenze che vengono in rilievo nei rispettivi territori.

Il presente contributo intende trattare, nello specifico, del potere di ordinanza sindacale *extra ordinem* come esercitato dai sindaci piemontesi nell'emergenza da COVID-19 e del suo intrecciarsi con i provvedimenti degli altri livelli di governo.

In particolare, si farà riferimento ad alcune questioni applicative emerse nella prassi che, più di tutte, sembrano sottolineare la capacità della dimensione locale di anticipare scelte successivamente fatte proprie dal piano regionale, oltreché statale, sebbene non sempre rispondenti ai requisiti di proporzionalità e adeguatezza.

2. Le ordinanze sindacali extra ordinem e l'emergenza COVID-19.

Atti a contenuto atipico, le ordinanze di necessità e urgenza rappresentano uno strumento utile a fronteggiare situazioni eccezionali e imprevedibili, in cui viene lasciato alla pubblica amministrazione un notevole apprezzamento sul contenuto specifico del provvedimento, ferma restando la previa individuazione legislativa dei presupposti generali per la relativa emanazione.

Stante la tensione che tali ordinanze potenzialmente possono generare con il principio di legalità dell'azione amministrativa[3], nonché con quello di tipicità degli atti amministrativi[4], la loro adozione è subordinata al rispetto di stringenti condizioni quali la ricorrenza di una situazione eccezionale e urgente[5], di fronte alla quale i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento si mostrano incapaci di fornire una risposta congrua[6], la presenza di un interesse generale da tutelare, il carattere di proporzionalità e adeguatezza tra la misura adottata e il contesto necessitato, nonché la sussistenza di un idoneo supporto motivazionale.

Tra le ipotesi di ordinanze cosiddette "libere", il cui inquadramento tra le fonti secondarie è stato oggetto di discussione[7], si annoverano quelle richiamate nel T.U.E.L. che, all'art. 54, c. 4, dispone come "*il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*[8]".

Parimenti, l'art. 50, c. 5, del T.U.E.L. attribuisce al Sindaco – questa volta in qualità di rappresentante della comunità locale - il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti incaso di emergenze sanitarie a carattere esclusivamente locale[9].

Sempre in materia di sanità pubblica, l'art. 32, c. 1, l. n. 833/1978 prevede che il Ministero della Sanità possa adottare ordinanze contingibili in materia di igiene, sanità pubblica o polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o ad una parte di esso concernente più Regioni; analogamente, al comma terzo, si riconosce il medesimo potere al Presidente della Giunta regionale e al Sindaco, con validità che si esplica, rispettivamente, nel contesto regionale e comunale[10]. L'art. 32 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale si limita, dunque, a disciplinare l'ambito spaziale di operatività dei citati provvedimenti, a seconda del soggetto deputato all'adozione, senza tuttavia fornire indicazioni sul rapporto intercorrente tra le diverse tipologie di ordinanze *extra ordinem*.

Rileva, in tal senso, quanto previsto dall'art. 117 del d.lgs. 112/98 che riconosce la competenza ad adottare misure d'urgenza in base alla dimensione dell'emergenza venuta in rilievo. Pertanto, si stabilisce che il Sindaco possa adottare ordinanze contingibili e urgenti qualora intervengano emergenze sanitarie di carattere esclusivamente locale, nelle altre ipotesi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza è rimessa rispettivamente allo Stato o alle Regioni, con la precisazione che, nel caso di contesto emergenziale riguardante più Comuni, "*ogni sindaco adotta le misure ritenute necessarie, fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1*", vale a dire Stato e Regioni[11]. Tale inciso implica un carattere di cedevolezza delle ordinanze sindacali, laddove si palesino contesti emergenziali di dimensione più ampia rispetto a quella locale.

In questo contesto normativo, durante l'emergenza da COVID-19, diverse disposizioni si sono occupate dell'esercizio del potere di ordinanza sindacale.

Si pensi al d.l. n. 9/2020, recante "*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", che ha previsto all'art. 35 come, a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza, "*non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali*".

Tale previsione è stata successivamente abrogata dal d.l. n.19/2020 (art. 5), convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2020. Nel disciplinare le misure urgenti di carattere regionale o infraregionale, l'art. 3 del citato decreto ha stabilito che i sindaci non possano adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza, qualora in contrasto con le misure statali[12], in tal modo ribadendo, in sostanza, quanto era stato affermato dall'art. 35 del d.l. n. 9/2020.Elemento di novità, rispetto alla disposizione abrogata, risulta essere il richiamo all'impossibilità di eccedere i "*limiti di oggetto indicati al comma 1*" che, a sua volta, evoca tra l'altro la catalogazione di cui all'art. 1, c. 2, del decreto stesso[13].

Al riguardo, l'espressione relativa ai "*limiti di oggetto*" va letta in combinato con il primo comma che statuisce la possibilità per le Regioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e in caso di specifiche situazioni di aggravamento del contagio sul rispettivo territorio, di introdurre misure più restrittive tra quelle elencate all'art. 1, c. 2[14], purché rientranti "*nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale*".

L'esplicito riferimento ai limiti di oggetto contenuti nell'art. 3, c. 1, sottopone quindi l'esercizio del potere di ordinanza sindacale alle medesime limitazioni previste per le ordinanze regionali[15]

Per altro verso, il d.l. n.19/2020 ha anche abrogato gran parte del precedente d.l. n. 6/2020[16], inclusi gli artt. 1 e 2. La prima disposizione, in particolare, prevedeva che le autorità competenti, nei Comuni e nelle aree in cui sarebbe risultata positiva al virus una persona senza conoscerne la fonte di trasmissione, avrebbero dovuto adottare ogni misura di contenimento che risultasse adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. A tal proposito, il secondo comma introduceva un elenco di misure di intervento, da considerarsi non esaustivo, stante il tenore dell'espressione "*tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti"*

L'art. 2 stabiliva inoltre che le autorità competenti avrebbero potuto adottare ulteriori misure per prevenire la diffusione dell'epidemia, al di fuori dei casi menzionati dall'art. 1, così ampliando il potere di intervento anche sindacale, svincolandolo da un ambito oggettivo delineato in modo preciso[17].

Abrogando le disposizioni citate, il d.l. n. 19/2020 non ripropone la clausola di residualità e fornisce all'art. 1 un elenco maggiormente dettagliato delle misure adottabili, anche in via cumulata, pur riconoscendone la possibilità di modulazione in aumento o in diminuzione. Tutto ciò per periodi predeterminati, con l'individuazione del termine massimo della cessazione dello stato di emergenza e secondo i principi di adeguatezza e proporzionalità, parametrati tuttavia non alla generica espressione di evoluzione della situazione epidemiologica – come veniva richiesto nel d.l. n. 6/2020 – bensì al rischio effettivamente presente sulla parte di territorio interessato, in base ad una valutazione da svolgere, quindi, in concreto.

La mancanza di riferimento alla possibilità di adottare ulteriori misure rispetto a quelle elencate, la necessaria predeterminazione dei tempi, nonché l'adeguatezza e la proporzionalità rispetto all'effettivo rischio presente sul territorio interessato dal provvedimento d'urgenza sembrano costituire tutti fattori finalizzati alla restrizione degli ampi spazi discrezionali attribuiti dal precedente decreto[18].

Sull'ampiezza dell'esercizio del potere sindacale di emanare ordinanze contingibili e urgenti, è intervenuta anche la recente giurisprudenza amministrativa, sottolineando come occorra operare una distinzione in base alla dimensione dell'emergenza.

Mentre nell'ipotesi in cui il Sindaco debba fronteggiare un'emergenza di natura locale, il relativo intervento può avere capacità derogatoria dell'ordinamento giuridico, in un contesto emergenziale nazionale, come quello derivante da COVID-19, l'autorità locale è tenuta a non travalicare i limiti indicati dalla normativa statale sotto un duplice profilo, non solo in riferimento ai presupposti, ma anche per ciò che concerne l'oggetto della misura limitativa, come da prescrizione contenuta nel d.l. n.19/2020[19].

Di fronte a un'emergenza di carattere nazionale, pur "*nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali*"[20].

Nella gestione della pandemia da COVID-19, le previste limitazioni al potere di intervento sindacale, di carattere più incisivo, si spiegano dunque nella dimensione dell'emergenza, di natura nazionale e non semplicemente locale. In applicazione infatti del principio di leale collaborazione, nella prospettiva di una gestione unitaria, occorre assicurare la non contraddizione tra quanto stabilito a livello nazionale e quanto, nell'ambito dell'autodeterminazione di ogni singola amministrazione, prescritto a livello locale.

Al riguardo però, pena il sacrificio dell'autonomia riconosciuta alle amministrazioni locali, appare coerente interpretare le menzionate disposizioni, nel senso di concludere per l'arrendevolezza delle ordinanze contingibili sindacali soltanto nel momento in cui le stesse si pongano, senza alcun

fondamento, in contrasto con le indicazioni statali contenitive del contagio e non quando, invece, introducano misure tra quelle elencate dal d.l. n.19/2020 e modulate, in senso ampliativo o riduttivo, per rispondere alle esigenze dello specifico contesto territoriale.

Del resto, tale assunto pare trovar conforto nella disciplina dell'intervento regionale, estendibile, come visto, all'esercizio del potere di ordinanza sindacale, contenuta nell'art. 3 del d.l. n. 19/2020, laddove richiama la necessità di "*specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio*", oltrechénei principi giurisprudenziali consolidati in materia di ordinanze libere, considerato che nell'adozione di tali atti deve sempre sussistere, tra l'altro, un criterio di adeguatezzadella misura scelta utile a fronteggiare la determinata situazione di rischio[21]

Nella stessa direzione, il d.l. n. 33/2020 – convertito, con modificazioni, dalla l. n. 74/2020 – dispone la possibilità di adottare o reiterare le misure di contenimento del contagio, soltanto con i provvedimenti di cui al d.l. n.19/2020 e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico.

In siffatto contesto normativo, molteplici sono stati gli ambiti interessati dall'utilizzo delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, alcuni dei quali (dispositivi di protezione individuale, regolamentazione dell'accesso a parchi e cimiteri), sembrano aver evidenziato, almeno nella Regione Piemonte, la capacità della dimensione decentrata di "autoregolamentarsi", anche anticipando, in alcune circostanze, scelte poi replicate sul piano regionale e statale.[22]

2.1 I dispositivi di protezione individuale.

Nel territorio regionale, con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 39 del 6 aprile 2020 è stato introdotto l'obbligo dell'uso di mascherine e di guanti monouso, limitatamente al personale addetto alla vendita negli esercizi commerciali allora consentiti, come da allegato 1 del D.P.C.M. 11 marzo 2020[23].

Per il resto dei cittadini, al contrario, soltanto nella parte relativa alle raccomandazioni, il provvedimento regionale stabiliva che "*nelle attività commerciali al chiuso o all'aperto (mercati), a partire dall'8 aprile 2020, i clienti possano accedervi se provvisti di mascherine*".

Con il menzionato D.P.G.R. non si prevedeva ancora un obbligo generalizzato rivolto alla popolazione di indossare ovunque le mascherine, obbligo che avrebbe comportato, tra l'altro, l'incombenza in capo ai sindaci, in qualità di autorità sanitarie locali, di provvedere alla relativa fornitura.

Dinanzi a tale raccomandazione, concernente tra l'altro soltanto l'ingresso nelle attività commerciali e inserita in un elenco di esortazioni rivolte agli esercenti, una serie di ordinanze sindacali ha viceversa disposto fin da subito l'obbligo di utilizzare dispositivi di protezione individuale in tutti i casi in cui i cittadini si fossero trovati in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Si è, in tal modo, prefigurata l'adozione di misure più restrittive su alcuni territori comunali piemontesi, rispetto a quelle operanti contestualmente a livello regionale.

Queste previsioni hanno sollevato, inoltre, dubbi sull'opportunità di subordinare a condizioni la libertà di circolazione individuale, quando non fondate su elementi oggettivi legati al livello dei contagi presenti nei luoghi interessati, con il rischio potenziale di impugnativa dei provvedimenti adottati.

Altra questione problematica ha riguardato, invece, l'incombenza di fornitura in capo al Comune, una volta che l'ente locale avesse reso obbligatorio l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale. In proposito, al fine di ovviare all'onere di distribuzione, si è optato in alcune circostanze per il riferimento, alquanto *sui generis,* all'impiego di sciarpe e foulard, come strumenti alternativi, seppur non egualmente efficaci[24].

E' stato il caso, ad esempio, del Comune di Castellamonte (TO) che, con ordinanza n. 21 del 20 marzo 2020, nel dettare misure di contenimento della diffusione del COVID-19, ordinava che qualsiasi persona dovesse *"essere munita di misure di protezione personale ovvero mascherina e/o in assenza della stessa sciarpa o foulard a copertura delle vie respiratorie, anche per lo spostamento appiedato*", con la previsione di una sanzione amministrativa per i trasgressori da un minimo di cento ad un massimo di cinquecento euro.

Ancora, il Comune di Trino (VC), con ordinanza n. 14 del 30 marzo 2020, stabiliva che l'allontanamento dalla propria abitazione fosse consentito soltanto "*portando con sé specifiche mascherine a protezione delle vie respiratorie da indossare allorché si entri in contatto con altri soggetti*" e che l'accesso agli esercizi commerciali, alle farmacie, agli uffici pubblici e ad ogni altro luogo chiuso fosse subordinato all'obbligo di indossare le mascherine. Tale obbligo si rivolgeva a "*tutti i residenti e domiciliati nel Comune di Trino e dei limitrofi comuni dove tali dispositivi sono stati distribuiti*", nei confronti, invece, di chi provenisse da Comuni in cui non fosse intervenuto il processo di distribuzione, si poneva l'obbligo di utilizzare altre protezioni, come sciarpe e foulard, in modo da coprire interamente naso e bocca.

Così disponeva anche il Comune di Pray (BI) con ordinanza n. 1500 del 21 marzo 2020, secondo cui "*nel momento in cui si entra in contatto con altre persone si deve obbligatoriamente coprirsi bocca e naso con mascherine, se disponibili, ovvero sciarpe, foulard o qualsiasi altra protezione in grado di contenere la diffusione del contagio".* L'amministrazione comunale prevedeva anche l'obbligo per tutti gli addetti delle attività commerciali, non soltanto per gli esercenti impiegati nella distribuzione di generi alimentari, di indossare obbligatoriamente mascherina e guanti in lattice, prima che tale prescrizione fosse introdotta sul piano regionale con D.P.G.R. 6 aprile 2020.

E' soltanto con D.P.G.R. n. 50 del 2 maggio 2020, avente decorrenza 4 maggio (oltre un mese dopo l'adozione delle prime ordinanze sindacali sul tema), che sull'intero territorio regionale, sulla scorta dell'art. 3, commi 2 e 3, del D.P.C.M. 26 aprile 2020[25], si è disposto l'obbligo in capo a tutti i cittadini (ad eccezione dei bambini con età inferiore a sei anni, nonché dei soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina e dei soggetti interagenti con gli stessi) di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi e accessibili al pubblico – compresi i mezzi di trasporto – nonché nelle situazioni in cui non fosse stato possibile assicurare in modo continuato il mantenimento della distanza di sicurezza[26].

Tale obbligo è stato poi ulteriormente esteso con D.P.G.R. n. 63 del 22 maggio 2020, con formulazione ripresa dal D.P.G.R n. 64 del 27 maggio 2020, in riferimento alle aree pertinenziali al chiuso e all'aperto dei centri commerciali e delle grandi superficie di vendita, come indicate all'art. 9 della l. n. 114/1998 (a titolo esemplificativo, parcheggi, giardini, aree gioco, piazzali davanti agli ingressi). Esso è stato inoltre confermato dal D.P.G.R. n. 68 del 13 giugno, in cui è venuto meno, tuttavia, l'esonero di indossare le mascherine per i soggetti che accompagnavano le fasce deboli (minori di età inferiore a sei anni e soggetti con forme di disabilità o patologie incompatibili con l'uso continuativo dei dispositivi di protezione).

Con riferimento all'applicazione del D.P.G.R. n. 64 del 27 maggio, si richiama il caso del Comune di Parella (TO) che concludeva per la non applicazione del punto 1) del menzionato decreto secondo cui, considerato l'elevato rischio di assembramento in occasione della festività della Repubblica, dal 29 maggio al 2 giugno, era fatto obbligo a tutti i cittadini di utilizzare, nei luoghi pubblici all'aperto dei centri abitati del territorio regionale, idonee protezioni delle vie respiratorie, ad esclusione di minori di sei anni, dei soggetti con disabilità incompatibile con uso continuativo dei dispositivi di protezione e di chi svolgesse attività motoria e sportiva. Il provvedimento comunale riteneva che le ragioni alla base del decreto, ossia le segnalazioni di comportamenti non conformi alle misure precauzionali, non si applicassero alla realtà del Comune, avuto conto della conformazione demografica dell'ente (il Comune di Parella conta meno di cinquecento abitanti) e del senso di responsabilità civico dei residenti e domiciliati, così concludendo per la sufficienza di tali fattori ad assicurare il rispetto delle misure allora previste dal D.P.C.M 17 maggio 2020[27].

Da ultimo, si segnala l'ordinanza n. 27 del 23 luglio 2020, con cui il Sindaco del Comune di Limone Piemonte (CN), in considerazione del "*grande afflusso turistico proveniente da più Regioni*", ha prescritto ai cittadini – con una logica di tipo precauzionale - di indossare dispositivi di protezione individuale "*su tutto il territorio comunale, in ogni luogo, e negli spazi aperti nel caso in cui non vengano rispettate le distanze di almeno due metri e non vi siano rapporti di convivenza*", con la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di importo fino a cinquecento euro, in caso di mancata osservanza.

Il tema dei dispositivi di protezione individuale e del relativo obbligo di indossarli ha rappresentato, dunque, un ambito in cui gli enti locali hanno sperimentato, nella sfera di autonomia loro assicurata dal potere di ordinanza sindacale, diverse soluzioni per far fronte alle specifiche situazioni di rischio di contagio presenti nei rispettivi territori.

Al riguardo, se lo strumento delle ordinanze contingibili è stato utilizzato dai sindaci piemontesi soprattutto per prescrivere misure più restrittive rispetto a quelle previste a livello regionale, nei Comuni di minor dimensione si è invece assistito all'adozione di misure meno rigide o ampliative.

2.2 Accesso a parchi e zone verdi.

Altro settore interessato in maniera rilevante dal potere di ordinanza sindacale in ambito regionale è quello concernente l'accesso alle aree pubbliche o aperte al pubblico, con particolare attenzione ai parchi e alle zone verdi.

In proposito, fin dal D.P.C.M. 9 marzo 2020 è stato previsto il divieto, sull'intero territorio nazionale, di ogni forma di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico. È soltanto con D.P.C.M. 10 aprile 2020, però, che all'art. 1, lettera e), è stato fatto specifico divieto di accedere a parchi, ville, aree gioco e giardini pubblici, divieto riprodotto nel decreto del Presidente della Giunta regionale del Piemonte n. 43 del 13 aprile 2020[28].

Tale interdizione è stata poi temperata con successivo D.P.C.M. 26 aprile 2020 che condizionava l'accesso ai predetti luoghi al rigoroso rispetto del divieto di assembramento e della distanza di sicurezza interpersonale di un metro.

A ciò si aggiungeva che il Sindaco avrebbe potuto disporre la temporanea chiusura di determinate aree in cui non fosse stato possibile assicurare il rispetto delle richiamate condizioni (art. 1, c. 1, lett. d) del D.P.C.M. 26 aprile 2020). Unica eccezione era costituita dalle aree attrezzate per il gioco dei bambini, di cui si disponeva senza eccezioni la chiusura, situazione mutata soltanto con il D.P.C.M. 17 maggio 2020 che ha reso possibile ai minori fare ingresso nelle aree gioco all'interno di parchi, ville e giardini pubblici, per svolgere attività ludica o ricreativa [29].

La previsione del D.P.C.M. 26 aprile 2020, concernente la facoltà per i sindaci di disporre la chiusura temporanea delle aree di cui si tratta, è stata da ultimo ripresa anche nel d.l. n. 33/2020 che all'art. 1, c. 9, ha stabilito che "*il sindaco può disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui sia impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro*". Tale riferimento, a ben vedere, può ritenersi superfluo se si tiene conto dell'ordinaria competenza dei Comuni nella regolamentazione dell'uso dei parchi insistenti sul proprio territorio.

D'altronde, sulla scorta di tale considerazione, nel periodo antecedente al D.P.C.M. 10 aprile 2020 diversi sindaci, inclusi quelli piemontesi, erano già intervenuti sul punto con autonome ordinanze, anticipando quanto, di lì a qualche settimana, sarebbe stato deciso su scala nazionale.

È quanto accaduto, ad esempio, nel Comune di Omegna (VCO) dove, con ordinanza n. 74 del 16 marzo 2020, il Sindaco ordinava la chiusura di "*tutte le aree pubbliche allestite per il gioco dei bambini presenti sul territorio comunale, vietando l'utilizzo di tutte le attrezzature all'uopo*

allestite" e nel Comune di Leinì (TO) in cui, con ordinanza n. 40 del 14 marzo 2020, si decideva per la chiusura totale e il conseguente divieto di accesso a tutti i parchi pubblici e alle aree gioco presenti sul territorio comunale.

Analoga prescrizione era contenuta nell'ordinanza n. 48 del 19 marzo 2020 del Comune di Nichelino (TO), che contemplava tuttavia un'eccezione soltanto per le aree cani, anche se collocate entro parchi pubblici, nelle quali si consentiva "*l'ingresso ad una sola persona per volta e per un massimo di dieci minuti*".

Sulla medesima linea, con ordinanza n. 120 del 19 marzo 2020, il Comune di Chivasso (TO) prevedeva, per motivi di prevenzione e cura della salute pubblica, l'interdizione al pubblico di tutte le aree cani, aree verdi, parchi e giardini di proprietà pubblica, orti urbani, compreso il divieto di sedersi sulle panchine presenti nel Comune laddove non fosse possibile rispettare il metro di distanza, facendo salve "*eventuali proroghe e/o normative vigenti materia maggiormente stringenti a cui la presente si intende adeguata in maniera automatica, nel rispetto delle disposizioni di legge".*

Ancora, il neonato Comune di Mappano (TO), con ordinanza n. 2 del 17 marzo 2020, stabiliva la chiusura di aree verdi, parchi, giardini, aree cani e orti urbani di proprietà pubblica, nonché il divieto di uso di piastre sportive e polivalenti, attrezzature ludiche earee gioco. Nello stabilire la chiusura, il Comune lasciava tuttavia uno dei parchi comunali aperto, optando quindi per un regime di diversificazione, pur senza motivare la decisione[30].

La vicenda dei parchi ha assunto rilievo altresì nella fase decrescente del contagio, quando con D.P.C.M. 17 maggio 2020 è venuto meno il divieto di accesso, come confermato dal D.P.G.R. n. 57 del 17 maggio che disponeva la riapertura di parchi e giardini, con orari e modalità definite dal Comune competente[31]. Ciononostante, alcuni Comuni piemontesi hanno mantenuto le restrizioni, adottando specifiche ordinanze di proroga.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al Comune di Cisterna (AT) che inibiva l'accesso ai parchi e alle aree pubbliche destinate al gioco fino al 28 giugno scorso, prescrivendo l'obbligo di indossare le mascherine per l'accesso, rivolto ai bambini con età superiore ai tre anni. L'amministrazione comunale si distaccava quindi dall'indicazione, dotata di valenza scientifica, recepita dai provvedimenti statali e regionali, del limite dei sei anni, senza fornire alcuna spiegazione, come richiesto dal d.l. n.19/2020 e dal d.l. n. 33/2020.

Sul versante dei grandi Comuni, occorre menzionare il Comune di Grugliasco (TO) che, con ordinanza n. 8339 del 22 maggio 2020, prevedeva il divieto di utilizzo degli arredi, delle piastre sportive polivalenti, delle attrezzature ludiche e delle aree gioco fino al 14 giugno successivo per "*l'impossibilità di rispettare gli standard minimi di igiene e sicurezza richiesti dal D.P.C.M. e dal D.P.G.R. vigenti".*

L'ordinanza, tra le argomentazioni a sostegno del divieto, annoverava la numerosità degli spazi interessati (trentacinque aree gioco e cinque aree fitness), oltre ad un' elevata quantità di arredi sul territorio comunale, cui non corrispondeva la possibilità di porre in essere le attività di supervisione e vigilanza necessarie, nonché gli elevati costi a carico della parte corrente del bilancio comunale per effettuare la "*pulizia approfondita e frequente delle superfici più utilizzate, almeno giornaliera*", come da indicazione contenuta nell'allegato 8 al D.P.C.M.

Nella medesima prospettiva, interveniva il Comune di Torino che, nonostante con ordinanza n. 35 del 7 maggio 2020 aveva disciplinato l'accesso a parchi, ville e giardini pubblici, seppur con limitazione nella fascia oraria 6/23 e nel rispetto delle prescrizioni anticontagio, per contro, con ordinanza n. 63 del 19 maggio 2020, confermava la chiusura temporanea delle aree giochi interne ai parchi e ai giardini comunali, nonché delle aree interne ai parchi e ai giardini comunali di libero accesso.

Il menzionato provvedimento veniva revocato dalla successiva ordinanza n. 67 del 29 maggio 2020, soltanto in riferimento alla chiusura temporanea delle aree giochi collocate nei parchi e nei giardini comunali.

La riapertura veniva subordinata a un "utilizzo responsabile" comportante il rigoroso rispetto del distanziamento fisico di almeno un metro, l'obbligo di utilizzo della mascherina per tutte le persone presenti nell'area al di sopra dei sei anni di età, sotto l'esclusiva responsabilità del genitore o dell'adulto accompagnatore circa la valutazione preventiva dello stato di salute del minore, nonché l'adeguata pulizia di mani e oggetti utilizzati per il gioco.

L'ordinanza n. 63 del 19 maggio 2020 rimaneva invece efficace per la parte relativa alla interdizione delle aree interne ai parchi e ai giardini comunali di libero accesso (campi calcio, calcetto, basket), considerata la mancanza di disciplina sugli sport da contatto[32].

L'accesso ai parchi, quale luogo pubblico di aggregazione e possibile assembramento, è stato, quindi, oggetto di intervento da parte delle amministrazioni locali in tutti i momenti caratterizzanti l'emergenza sanitaria, accentuando una propensione all'"emancipazione locale" nella regolamentazione della materia, con l'adozione di soluzioni più restrittive sia nel periodo iniziale, quando la questione non era ancora all'attenzione regionale o nazionale, sia nella c.d. "Fase 2", quando sono venute meno le restrizioni, ad opera del D.P.C.M. 17 maggio 2020.

2.3 La chiusura dei cimiteri.

Nel periodo emergenziale, ulteriore ambito interessato da ordinanze sindacali contingibili e urgenti è stato quello dell'accesso ai cimiteri.

Sul tema, in realtà, i vari provvedimenti statali intervenuti non vi si sono soffermati nel dettaglio, se non attraverso l'affermazione generica – contenuta fin dal D.P.C.M. 1 marzo 2020 – che "*l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro"*[33].

Volendo ritenere che il Presidente del Consiglio dei Ministri, richiamando l'intera categoria dei luoghi di culto, abbia inteso includere anche i cimiteri, va comunque osservato che gli stessi, pur contenendo certamente luoghi di culto al loro interno, non possono considerarsi coincidenti con essi. Ne consegue che i diversi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nel subordinare genericamente l'apertura dei luoghi di culto al rispetto delle misure organizzative utili ad evitare assembramenti, non abbiano esaminato la problematica complessiva delle strutture cimiteriali.

Sul punto specifico, è al contrario intervenuta la circolare del Ministero della Salute 8 aprile 2020, n. 12302, avente come finalità l'individuazione di procedure adeguate al settore funebre e cimiteriale nella fase emergenziale, valida per l'intero territorio nazionale. Sarebbe spettato al Sindaco, in raccordo con il Prefetto competente e nei limiti dei poteri a lui assegnati, emanare eventuali atti contingibili e urgenti necessari per attuare le indicazioni contenute nella menzionata circolare.

A questo proposito, il paragrafo g), dedicato espressamente ai cimiteri, prevedeva che "*i cimiteri vanno chiusi al pubblico per impedire le occasioni di contagio dovute ad assembramento di visitatori*".

Nel frattempo, i sindaci piemontesi adottavano, anche su tale versante, i propri provvedimenti.

Alcuni, in considerazione della mancanza di un espresso divieto di apertura, se non quello contenuto in circolare, hanno optato per l'apertura dei cimiteri per tutto il periodo d'emergenza, come il caso dei Comuni di Cintano (TO) e di Parella (TO), valutando probabilmente la relativa ridotta dimensione territoriale, comportante un basso rischio di assembramento e di conseguente contagio.

La maggior parte dei sindaci piemontesi ha invece deciso la chiusura dei cimiteri, in alcune ipotesi prima dell'adozione della circolare, così anticipando la soluzione individuata sul piano nazionale.

È quanto accaduto, a titolo esemplificativo, a Bagnolo Piemonte (CN) dove, con ordinanza n. 22 del 19 marzo 2020, si prevedeva "*la chiusura al pubblico dei Cimiteri Comunali del Capoluogo, della frazione Villare della frazione Villaretto fino al giorno 03/04/2020 incluso e comunque fino al*

permanere dell'emergenza, garantendo comunque l'erogazione dei servizi essenziali (trasporto, ricevimento, inumazione, tumulazione,ecc) nei limiti imposti dal D.P.C.M del 08 Marzo 2020".

Nello stesso senso procedeva il Comune di Gamalero (AL) che, con ordinanza n. 3 del 4 aprile 2020, disponeva l'immediata chiusura dei cimiteri, poi riaperti con ordinanza n. 4 del 8 maggio soltanto per due giorni alla settimana e in determinate fasce orarie, con l'individuazione di precise norme comportamentali per l'accesso (ingresso consentito a quattro persone contemporaneamente e, in caso di medesimo nucleo familiare, a un solo componente munito di mascherine e guanti, infine, il divieto di sosta prolungata).

Anche il Comune di Rivalta (TO), con circolare n. 2 del 18 marzo 2020, ordinava la chiusura al pubblico del cimitero comunale, garantendo comunque i servizi funebri e il Comune di Moretta (CN), con ordinanza n. 17 del 14 marzo, consentiva l'accesso solo in caso di sepolture, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa sul divieto di assembramento.

Adottava una soluzione di riapertura limitata il Comune di Bellinzago (NO) che, a decorrere dal 5 maggio, riapriva i cimiteri di Bellinzago e della frazione di Cavagliano, con la prescrizione di rispettare la presenza contemporanea di non più di cinque persone.

Oltre al controllo degli afflussi e all'obbligo diindossare la mascherina, il provvedimento sindacale, in modo singolare, consentiva l'ingresso solo a piedi, con la sospensione delle autorizzazioni per l'accesso in bicicletta.

Pertanto, anche dinanzi a una situazione normata in termini piuttosto generici, rispetto alla quale una circolare dichiarava espressamente la chiusura dei cimiteri, mentre i vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri continuavano a prevedere l'accesso ai luoghi di culto, sebbene condizionato al rispetto delle prescrizioni sul distanziamento sociale, molti sindaci sono intervenuti a regolamentare l'accesso ai cimiteri, attraverso lo strumento flessibile delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, dando vita a soluzioni assai variegate.

3. Considerazioni conclusive.

La gestione dell'emergenza epidemiologica COVID-19 ha costituito un'occasione, senza precedenti, per una sperimentazione continua di provvedimenti contingibili e urgenti a ogni livello di governo.

L'utilizzo diffuso delle ordinanze libere da parte dei sindaci, in particolare, ha messo in rilievo, su alcuni aspetti, la capacità delle amministrazioni locali di anticipare modelli adottati poi su scala più ampia.

D'altronde, tale evenienza appare essere una conseguenza del riconoscimento dell'autonomia in capo alle amministrazioni locali, quali enti di prossimità rispetto alle comunità di riferimento, una prossimità che spiega l'immediatezza delle risposte formulate per gli scenari di competenza.

In questa prospettiva, vanno letti altresì gli interventi legislativi che si sono susseguiti nella regolamentazione del potere di ordinanza sindacale durante l'emergenza da COVID-19, con cui si è voluto assicurare, in virtù della leale collaborazione tra i livelli di governo coinvolti, un coordinamento della gestione emergenziale, senza tuttavia ledere il principio parimenti fondamentale dell'autonomia spettante agli enti locali.

Calando il ragionamento nell'esperienza del Piemonte, riguardo le ordinanze relative all'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, si può osservare come, pur anticipando una determinazione poi generalizzata, le stesse risultino essere state tuttavia non proporzionate, laddove non motivate da un rischio elevato di contagio sui territori considerati, oltreché discutibili nei casi in cui la prescrizione non sia stata accompagnata da una idonea e tempestiva fornitura dei dispositivi da parte delle amministrazioni comunali, non sostituibile da strumenti differenti, non rispondenti ai requisiti prescritti dalla comunità scientifica.

I profili di problematicità richiamati, ad ogni modo, sembrano aver trovato soluzione con l'adozione prima del D.P.C.M 26 aprile 2020 e poi del conseguente D.P.G.R. n. 50 del 2 maggio, con l'introduzione dell'obbligo generalizzato di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi e accessibili al pubblico, compresi i mezzi di trasporto, nonché nelle situazioni in cui non fosse stato possibile assicurare in modo continuato il mantenimento della distanza di sicurezza, interventi che hanno svolto una indubbia funzione di indirizzo.

Sul tema della regolamentazione dell'accesso a parchi e zone verdi, più che l'andamento della situazione epidemiologica presente sui relativi territori, la situazione finanziaria, oltre la dimensione dell'ente sembrano aver fatto pendere in modo decisivo l'ago della bilancia sulla parte delle restrizioni.

Nella fase della riapertura, inaugurata con l'adozione del D.P.C.M. 17 maggio 2020, infatti, in considerazione degli elevati oneri posti in capo ai Comuni per garantire le adeguate condizioni di sicurezza, le amministrazioni locali hanno dovuto fare i conti con i propri bilanci, soprattutto quando diversi erano i parchi e le aree verdi presenti nel rispettivo territorio.

Non pare essere mancata invece un'attività di coordinamento regionale su alcuni nodi problematici. È ciò che è avvenuto per le attività ludico – ricreative e per le attività sperimentali di educazione all'aperto (concernenti l'utilizzo anche di aree verdi) per la fascia d'età compresa tra gli zero e i diciassette anni, in cui il legislatore regionale ha provveduto a risolvere l'aporia creatasi tra quanto statuito dal D.P.C.M. 11 giugno 2020 e la D.G.R. n. 26-1436 del 29 maggio 2020, tramite l'adozione del provvedimento del 23 giugno 2020, recante *"Chiarimenti relativi al D.P.C.M. del 11 giugno 2020"*.

In riferimento alla disciplina dell'ingresso nei cimiteri, mentre il legislatore nazionale non si è espressamente occupato della materia, se non attraverso il generico cenno ai luoghi di culto (espressione non riferibile all'intero plesso cimiteriale, ma soltanto ai luoghi di culto in esso contenuti) e l'intervento di una circolare ministeriale, davanti una pratica comunale diversificata, la Regione Piemonte ha fatto richiamo esplicito al potere sindacale di disciplinare orari e modalità di apertura dei cimiteri, a partire dal D.P.G.R. 57 del 17 maggio, quasi a voler validare le decisioni assunte dalle singole amministrazioni comunali.

Per quanto attiene, infine, alla tendenza emersa dalle decisioni assunte dai comuni negli ambiti presi in esame, l'impressione è che si sia registrata una propensione da parte degli enti di media e grande dimensione ad adottare misure più restrittive, con anticipazione delle soluzioni poi replicate su scala regionale e nazionale.

Diversamente, le piccole comunità, in virtù del basso rischio di contagio discendente dalle relative condizioni demografiche e ambientali, sembrano aver optato per misure più espansive rispetto alle soluzioni contestuali regionali (come si evince dal tema delle aperture dei cimiteri e della mancata applicazione del punto 1 del D.P.G.R. n. 64 del 27 maggio).

Nell'uno e nell'altro caso, matrice comune nella gestione dell'emergenza sembra essere stata comunque una manifestazione del carattere di autonomia di cui godono i Comuni, nel tentativo di rispondere alle esigenze dei propri territori sebbene, spesso, l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente non sia stato accompagnato da una valutazione specifica - avallata da un parere del comitato tecnico scientifico regionale o da elementi probatori simili - del concreto rischio di aggravamento del contagio nella zona interessata, così incidendo sul profilo della necessaria proporzionalità e adeguatezza della misura *extra ordinem*.

1 Dottoranda di Ricerca, Università Piemonte Orientale.

2 Brevemente, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, è intervenuto il decreto-legge 6 del 23 febbraio 2020 – convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 5 marzo 2020 - recante "*misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da covid -19*", con il susseguirsi poi di vari

decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (25 febbraio, 1° marzo, 4 marzo, 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo, 22 marzo). Ancora, il d.l. n. 19 del 25 marzo, il D.P.C.M. del 1° aprile, del 10 aprile, del 26 aprile, del 17 maggio, del 11 giugno, del 14 luglio.

Parimenti, a livello regionale, diversi sono stati i decreti del Presidente della Giunta regionale (n.34 del 21 marzo, n. 35 del 29 marzo, n. 36 del 3 aprile, n. 38 del 6 aprile, n. 39 del 6 aprile, n. 40 del 7 aprile, n. 41 del 9 aprile, n. 43 del 13 aprile, n. 44 del 15 aprile, n. 47 del 20 aprile, n. 49 del 30 aprile, n. 50 del 2 maggio, n. 57 del 17 maggio, n. 58 del 18 maggio, n. 63 del 22 maggio, n. 64 del 27 maggio, n. 65 del 28 maggio, n. 66 del 5 giugno, n. 68 del 13 giugno, n. 72 del 29 giugno, n. 75 del 3 luglio, n. 76 del 11 luglio, n. 77 del 15 luglio, n. 82 del 17 luglio).

3 Sul rapporto tra ordinanze di necessità e urgenza e il principio di legalità, si veda M. S. Giannini, "*Diritto amministrativo*", Milano, 1993, 270; M. Ramajoli, "*Potere di ordinanza e stato di diritto*", in AA. VV., "*Studi in onore di Alberto Romano*", Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; R. Cavallo Perin, "*Potere di ordinanza e principio di legalità*", Giuffrè, Milano, 1990; V. Cerulli Irelli, "*Principio di legalità e poteri straordinari della pubblica amministrazione*", in *Dir. Pubbl*., 2007, p. 345.

4 Riguardo la deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi e alla conseguente differenza rispetto gli atti c.d. necessitati (si pensi alle occupazioni d'urgenza) che, pur condividendo con le ordinanze contingibili il requisito della presenza di una situazione di urgenza, sono atti tipici e nominati, si veda R. Galli, "*Corso di diritto amministrativo*", Padova, 2011.

5 Sull'imprescindibilità del ricorrere di una situazione eccezionale e imprevedibile, tra tante, T.A.R. Campania, 1° giugno 2015, n. 3011.

6 Ribadisce la condizione dell'impossibilità per le pubbliche amministrazioni di adottare rimedi di carattere ordinario, ad esempio, T.A.R. Sardegna, sez. I, 12 giugno 2015, n. 855.

7 Sul punto, diverse le tesi che si sono affermate nel tempo. Secondo una prima tesi dottrinale, le ordinanze contingibili e urgenti presentano natura sostanzialmente normativa, considerata la capacità di derogare, seppur per un lasso di tempo limitato, a norme di rango primario, oltreché per il contenuto generale e astratto che presentano. Altra tesi è quella che ne sostiene la natura formalmente e sostanzialmente amministrativa, come confermato anche dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 4 del 1977, secondo cui i caratteri di generalità e astrattezza non risultano significativi ai fini dell'inquadramento all'interno degli atti normativi, essendo questi ultimi destinati a modificare in modo definitivo l'ordinamento e non in modo temporaneo, in base al perdurare della situazione di emergenza. Ad avviso della Corte, sia nelle ipotesi in cui le ordinanze contingibili si rivolgano a destinatari determinati, con l'indicazione di un comportamento puntuale, sia quando dispongano nei confronti di una generalità di soggetti, si è di fronte a provvedimenti amministrativi, sottoposti al regime dei controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di tutti gli atti amministrativi. Ultima tesi è quella definibile intermedia, in base alla quale occorre distinguere tra i casi, più frequenti, in cui le ordinanze hanno carattere amministrativo e quelli in cui, invece, presentano carattere eccezionalmente innovativo per l'ordinamento, quindi normativo.

8 Formulazione come risultante a seguito della modifica operata dal d.l. n. 14/2017 (c.d. decreto Minniti). L'art. 54, prima dell'intervento normativo, nella versione precedente era stato oggetto di censura da parte della Corte costituzionale che, con sentenza n. 117 del 4 aprile 2011, ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui includeva la locuzione "*anche*" prima dell'espressione contingibili e urgenti. Per gli effetti della sentenza sul potere sindacale, si legga G. TROPEA "*Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost., n. 115/2011)*", in *Dir. Amm*., 2011, p. 623.

9 Nell'occuparsi delle competenze del Sindaco e del Presidente della provincia, l'art. 50, c. 5, del T.U.E.L. dispone che "*In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a*

superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali". Anche tale comma è stato modificato dalla l. n. 48/2017, di conversione del decreto-legge n. 14 del 2017 (art. 8, c. 1, lett. a).

10 Istitutiva del Servizio sanitario nazionale, la l. 833/1978 prevede all'art. 32, primo comma, il potere del Ministero della Sanità di "*emettere ordinanze di carattere contingibili ed urgenti in materia di igiene e sanità pubblica o di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o parte di esso comprendente più regioni*" e, al terzo comma, che per le emergenze in ambito locale "*nelle medesime materie sono emesse dal Presidente della Giunta regionale e dal Sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o parte del suo territorio comprendenti più comuni e al territorio comunale*".

11 La menzionata disposizione, rubricata "*interventi d'urgenza*", stabilisce che "*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del comma 1"*.

12 Sul differente tema delle ordinanze sindacali in contrasto con le misure statali, ma non con le ordinanze regionali, A. Ruggeri "*Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti"*, in "*Consulta Online*", n. 1/2020. L'autore sostiene che il contrasto con le ordinanze statali venga sanato dalla coerenza con le misure regionali; di contrario avviso è M. Luciani "*Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*", in "*Rivista AIC*", n. 2/2020, p. 137, secondo cui "*il tenore dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 non ammette equivoci*".

13 L'art. 3, nel disciplinare le misure urgenti di carattere regionale o infraregionale, prevede che "*Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, ne' eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente*".

14 A titolo non esaustivo, si richiama la limitazione della circolazione delle persone, la chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree giochi, giardini o altri spazi pubblici, la limitazione o il divieto degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico, le riduzioni dell'ingresso nei luoghi di culto, la sospensione delle cerimonie civili e religiose, la chiusura dei centri culturali, sociali, ricreativi o analoghi luoghi di aggregazione, la sospensione dell'attività convegnistica o congressuale, salvo lo svolgimento a distanza, la limitazione o la sospensione di eventi e competizioni sportive, di attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, la limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri luoghi della cultura di cui all'art. 101 del d.lgs. n. 42/2004, la limitazione della presenza fisica dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, fatte salve le attività indifferibili e

l'erogazione dei servizi essenziali, infine, la limitazione o la sospensione delle procedure concorsuali ad eccezione di quelle in cui sia possibile la valutazione su basi curriculari o con modalità a distanza.

15 Così, il Consiglio di Stato, sez. I, Ad. 7 aprile 2020, aff. n. 260/2020 sull'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020. Il Consesso ricorda come l'art. 3 del d.l. 19/2020 riconosce "*un'autonoma competenza ai presidenti delle regioni e ai sindaci ma solo al ricorrere di questi presupposti e delle seguenti condizioni: a) nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento; b) in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso; tali circostanze, in applicazione delle ordinarie regole sulla motivazione del provvedimento amministrativo, non devono solo essere enunciate ma anche dimostrate; c) esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza; d) senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale".* Pertanto, il giudice amministrativo interpreta l'espressione "*limiti d'oggetto indicati al comma primo*" nel senso di estendere tutte le limitazioni previste per le misure regionali anche a quelle sindacali.

16 Le uniche disposizioni non abrogate sono l'art. 3, c. 6 bis e l'art. 4.

17 Sulla volontà di lasciare un margine di intervento non predeterminato, con il connesso rischio di vanificare la tipizzazione delle misure emergenziali e il principio di legalità sostanziale, si veda R. Cherchi e A. Deffenu "*Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria COVID-19: prime riflessioni*", in "*Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*", n.1/2020, p. 653.

18 Sul passaggio dal d.l. n. 6/2020 al d.l. n.19/2020, con le conseguenze sul potere di esercizio di ordinanza, si veda S. Staiano, "*Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*", in "*Rivista AIC*", n. 2/2020, p. 540 ss., che sottolinea come "*il d.l. n. 19 del 2020 aspirava, dunque, a riordinare e stabilizzare l'esercizio dei poteri di ordinanza, ponendo fine alla frammentazione e alla moltiplicazione disgiuntiva, sia al livello statale sia in ambito locale, che si era prodotta in vigenza del d.l. n. 6 del 2020".*

19 Il riferimento è al T.A.R. Bari, sez. III, 22 maggio 2020, n. 733 che, pronunciandosi sulla istanza di annullamento di un'ordinanza sindacale con cui si stabiliva, con decorrenza immediata, il divieto di introduzione di pane o derivati nel territorio comunale di Peschici, afferma "*L'attuazione delle misure di contenimento è però affidata, in primis, al Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso propri decreti; la Regione, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legge sopra citato - e con efficacia limitata fino a tale momento - può varare misure ulteriormente restrittive in presenza di situazioni specifiche sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio regionale o in una parte di esso, esclusivamente nell'ambito di sua competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica nazionale. Il Sindaco, dal canto suo, non può adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza, in contrasto con le misure statali, né eccedere i limiti di oggetto di cui al comma 1. Il Sindaco, in altri termini, in una cornice di riferimento normativo di questo tipo, non è privato del potere di ordinanza extra ordinem ma - diversamente da quanto avviene in periodi non qualificabili come emergenze nazionali, in cui l'ordinanza contingibile e urgente vale a fronteggiare un'emergenza locale e può avere finanche attitudine derogatoria dell'ordinamento giuridico - neppure può esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale, non solo per quel che concerne i presupposti ma anche quanto all'oggetto della misura limitativa*".

20 In tal senso, Consiglio di Stato, sez. I, Ad. 7 aprile 2020, aff. n. 260/2020.

21 In proposito, si veda la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione V, n. 580 del 9 febbraio 2001 secondo cui "*sono le esigenze obiettive che si riscontrano nel caso concreto che determinano la misura dell'intervento". Sempre sul tema dell'adeguatezza, ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV del 22 giugno 2004 n. 4402, sez. V del 10 febbraio 2010, n. 670.*

22 Sostiene la capacità delle ordinanze regionali e sindacali di anticipare le scelte adottate sul piano statale G. Boggero,"*Le"more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*", in "*Diritti regionali*", n. 1/2020, p. 366.

23 Si legga il punto 10 del D.P.G.R. 39 del 6 aprile 2020, come poi riprodotto, nello stesso tenore, dal successivo D.P.G.R. n. 43 del 13 aprile 2020.

24 La soluzione prospettata si ritiene non possa essere inclusa neanche nell'espressione, seppur generica, "*protezioni delle vie respiratorie*" utilizzata dai successivi provvedimenti statali e regionali, in quanto la stessa è stata sempre accompagnata dalla precisazione che "*possono essere utilizzate mascherine di comunità, ovvero mascherine monouso o mascherine lavabili, anche auto-prodotte, in materiali multistrato idonei a fornire un'adeguata barriera e, al contempo, che garantiscano comfort e respirabilità, forma e aderenza adeguate che permettano di coprire dal mento al di sopra del naso*" (così a partire dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 e dal D.P.G.R. n. 50 del 2 maggio 2020).

25 L'art. 3 del D.P.C.M. 26 aprile 2020, tra le misure di prevenzione del contagio sul territorio nazionale, stabiliva che "*èfatto obbligo sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della distanza di sicurezza. Non sono soggetti all'obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti".*

26 Tale previsione è stata supportata dalla distribuzione alla popolazione da parte della Regione - con la collaborazione degli enti di area vasta, dei Comuni e della protezione civile - di mascherine gratuite e riutilizzabili, distribuzione iniziata i primi giorni del mese di maggio. In proposito, l'art. 1 della l.r. 9/2020 disponeva che "*Dopo il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 14 marzo 2003, n. 7 (Disposizioni in materia di protezione civile), sono aggiunti i seguenti: 1 bis. Al fine di far fronte all'emergenza sanitaria in atto nella Regione Piemonte, connessa alla diffusione dei contagi da COVID-19, la Giunta regionale, ai sensi degli articoli 15 e 16 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID19), è autorizzata all'acquisto e distribuzione di mascherine ad uso sociale per tutta la popolazione piemontese*".

27 L'ordinanza affermava che *"le motivazioni che hanno portato all'emanazione del Decreto n.64 del 27 maggio 2020 e cioè le ripetute segnalazioni di comportamenti sociali non conformi alle misure precauzionali indicate dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 2020 non si applicano alla realtà del Comune di Parella e che la conformazione urbanistica e demografica del Comune, unita al senso di responsabilità civico dei suoi residenti e domiciliati, è sufficiente a garantire il rispetto delle misure precauzionali prescritte dal già citato D.P.C.M*".

28 L'ordinanza in questione, al punto 26, disponeva con decorrenza immediata e fino al 3 maggio "*il divieto di accesso a parchi, ville, aree gioco, e giardini pubblici. Il divieto di svolgere all'aperto attività ludica o ricreativa, nonché qualsivoglia attività motoria svolta, anche singolarmente, se non entro 200 metri dalla propria abitazione con obbligo di documentazione agli organi di controllo del luogo di residenza o domicilio*".

29 Così, l'art. 1, c. 1, lett. b), secondo cui "*l'accesso del pubblico ai parchi, alle ville e ai giardini pubblici e' condizionato al rigoroso rispetto del divieto di assembramento di cui all'articolo 1, comma 8, primo periodo, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro; e' consentito l'accesso dei minori, anche assieme ai familiari o altre persone abitualmente conviventi o deputate alla loro cura, ad aree gioco all'interno di parchi, ville e giardini pubblici, per svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto nel rispetto delle linee guida del dipartimento per le politiche della famiglia di cui all'allegato 8*". L'allegato 8, partendo dalla considerazione di quanto parchi e giardini pubblici rappresentino una risorsa di

grande importanza per tutti, compresi bambini e adolescenti, definiva la riapertura dei parchi "*un fatto positivo per il recupero di un equilibrio psicologico e fisico che ha risentito delle prescrizioni che hanno impedito di uscire di casa*", nonostante necessitasse di un'apposita regolamentazione nelle modalità di accesso, di controllo delle condizioni igieniche di arredi e attrezzature, con la garanzia del rispetto del distanziamento fisico. Sono stati poi indicati come compiti del gestore: "*1. mettere a disposizione personale per la realizzazione delle funzioni di a) manutenzione e controllo periodico; b) pulizia periodica degli arredi; c) supervisione degli spazi. 2) Eseguire manutenzione ordinaria dello spazio: a) definendo e controllando dei suoi confini; b) eseguendo controlli periodici dello stato delle diverse attrezzature in esso presenti con pulizia approfondita e frequente delle superfici più toccate, almeno giornaliera, con detergente neutro. 3) Eseguire la supervisione degli spazi, verificando in particolare che: a) i bambini e gli adolescenti siano accompagnati da adulti; b) tutte le persone che accedono siano dotate di mascherine se dieta' superiore ai 3 anni, e che non si determinino densità fisico tali da pregiudicare il rispetto delle prescrizioni sul distanziamento fisico (almeno un metro fra ogni diversa persona presente nell'area)*". Medesima disposizione è contenuta nel D.P.C.M. 11 giugno 2020 all'art. 1, c. 1, lett. b), che richiede il rispetto delle linee guida del relativo allegato 8, le quali tuttavia presentano una formulazione differente rispetto a quelle allegate al D.P.C.M. 17 maggio, in quanto vengono modificati e ridotti notevolmente i compiti, in veste di gestori, delle amministrazioni comunali che devono: "*1) disporre la manutenzione ordinaria dello spazio, eseguendo controlli periodici dello stato delle diverse attrezzature in esso presenti, con pulizia periodica approfondita delle superfici piu' toccate, con detergente neutro; 2) posizionare cartelli informativi all'ingresso delle aree verdi e delle aree gioco rispetto ai comportamenti corretti da tenere, in linea con le raccomandazioni del Ministero della salute e delle autorità competenti*". Il D.P.G.R. n. 68 del 13 giugno 2020 ha per conseguenza disposto che "*l'accesso di bambini e ragazzi a luoghi destinati allo svolgimento di attività ludiche, ricreative ed educative, anche non formali, al chiuso o all'aria aperta, con l'ausilio di operatori cui affidarli in custodia e con obbligo di adottare appositi protocolli di sicurezza predisposti in conformità alle disposizioni regolamentari deliberate dalla Giunta della Regione Piemonte, è autorizzato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettere c e q, del D.P.C.M. del 11 giugno 2020 e nel rigoroso rispetto delle linee guida del Dipartimento per le politiche della famiglia di cui all'allegato 8 del medesimo D.P.C.M.*". Le menzionate linee guida nazionali, in vista della riapertura dei servizi educativi, si occupano di regolamentare, da un lato, l'accesso a parchi, giardini pubblici e aree gioco da parte dei bambini, anche di età inferiore a tre anni, dall'altro, la "*realizzazione di attività ludico-ricreative, educazione non formale ed attività sperimentali di educazione all'aperto (in inglese, outdoor education) per bambini e adolescenti di eta' 0-17 anni, con la presenza di operatori, educatori o animatori addetti alla loro conduzione, utilizzando le potenzialità di accoglienza di nidi e spazi per l'infanzia, scuole e di altri ambienti similari ed aree verdi*". Se il D.P.C.M. 17 maggio 2020 sembrava però limitare la realizzazione di attività ludico-ricreative, ossia i centri estivi, ai bambini di età superiore ai tre anni e agli adolescenti, nel successivo D.P.C.M. tale possibilità risulta estesa all'intera fascia 0-17 anni, dunque,anche ai bambini con età inferiore a tre anni.

30 La soluzione del regime di diversificazione è stata proposta successivamente da ANCI Toscana che, nelle linee guida predisposte sull'apertura di aree verdi e giardini dal 4 maggio, suggeriva "l*a suddivisione fra parchi aperti, difficilmente controllabili e parchi/giardini recintati",* partendo dal presupposto chele grandi aree sono più adatte a garantire spazi liberi. Pertanto, "*se nelle città non si vogliono aprire tutti gli spazi verdi, suggeriamo l'apertura di almeno uno/due spazi per quartiere, in modo da evitare spostamenti e da garantire maggiori spazi*".

31 Nello specifico, il D.P.G.R. n. 57 del 17 maggio 2020 prevedeva, al punto 23, che "*è consentita la riapertura di parchi e giardini, con orari di apertura e modalità di accesso definiti dalle Amministrazioni Comunali territorialmente competenti, nelle modalità previste all'articolo 1, comma b, del D.P.C.M. del 17 maggio 2020*".

32 Sull'argomento, è poi intervenuto il D.P.G.R. n. 82 del 17 luglio 2020.

33 Così l'art. 2, comma 1, lettera d), del D.P.C.M. 1 marzo 2020, con riferimento soltanto alle regioni e alle province indicate negli allegati 2 e 3 al decreto. A livello regionale, la questione dei cimiteri è stata affrontata in modo esplicito la prima volta con D.P.G.R. n. 57 del 17 maggio 2020 in cui si stabiliva che "*gli orari di apertura e le modalità di accesso si cimiteri sono definiti dalle amministrazioni comunali territorialmente competenti*", come confermato poi dal D.P.G.R. n. 58 del 18 maggio e dal D.P.G.R. 63 del 22 maggio 2020.

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

Integrazione socio-sanitaria e COVID-19: alcuni spunti di riflessione

Viviana Molaschi[1]

Sommario: 1. Considerazioni preliminari. – 2. L'integrazione socio-sanitaria: un sintetico inquadramento. – 3. Prestazioni socio-sanitarie e pluralità delle formule organizzative. – 4. Integrazione socio-sanitaria e COVID-19. In particolare: alcune problematiche inerenti all'assistenza residenziale e domiciliare.

1. Considerazioni preliminari.

Nell'analisi dell'impatto della pandemia dovuta al Coronavirus sui servizi sanitari può essere di interesse formulare qualche spunto di riflessione anche su quella specifica area della sanità che dialoga con l'assistenza sociale (e viceversa), la c.d. integrazione socio-sanitaria[2].

Per prestazioni socio-sanitarie, ai sensi dell'art. 3 *septies*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, si intendono «tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale». Esse sono rivolte, in particolare, a soggetti fragili quali anziani (specie non autosufficienti) e disabili.

Proprio in ragione della vulnerabilità dei beneficiari delle prestazioni, l'integrazione sociosanitaria coniuga *cure* e *care*. L'integrazione dei servizi dell'uno e dell'altro tipo mira ad evitare che un problema di salute si trasformi in un problema sociale, così come il processo contrario.

L'integrazione socio-sanitaria rappresenta, a ben vedere, una nuova "frontiera" del principio di globalità, che è uno dei capisaldi del nostro Servizio sanitario nazionale[3]. Grazie alle politiche e agli interventi che si muovono in questa direzione, la globalità della tutela non si esaurisce nelle tradizionali "triadi" «promozione», «mantenimento», «recupero della salute fisica e psichica» (art. 1, l. 833/1978) ovvero «prevenzione, cura e riabilitazione» (art. 1, d.lgs. 502/1992)[4]; essa esprime una concezione onnicomprensiva della salute, invero *in nuce* nella stessa definizione che ne dà l'OMS, estesa anche alla dimensione sociale[5].

L'interesse di questo scritto per tale area di attività nasce anche dalla circostanza secondo cui la pandemia, in quasi tutti i settori su cui si è abbattuta, ha esacerbato le problematiche e le difficoltà preesistenti e sono stati proprio i soggetti più fragili ad esserne più colpiti. Valga per tutti l'esempio degli anziani, in particolare quelli ospitati in residenze sanitarie assistenziali, le c.d. Rsa.

Come emerge da un recente Rapporto OCSE, che ha puntato i riflettori sulla lungo-assistenza (*Long-Term Care*)[6], la maggior parte dei decessi per Covid-19 si è verificata tra la popolazione anziana, specialmente quella di età superiore a ottanta anni, che rappresenta il 50% di coloro che ricevono assistenza a lungo termine. I numeri potrebbero essere ancora più elevati in quanto molti soggetti residenti in struttura non sono stati sottoposti a test.

Si tratta di una situazione che non ha riguardato solo l'Italia, come messo in luce dalle ricerche che iniziano ad affacciarsi nel panorama internazionale, come, ad esempio, quella *dell'International Long Term Care Policy Network*[7], che, ferma restando la doverosa cautela nella comparazione dei

dati, ha raccolto le prime evidenze sulla mortalità nelle Rsa in ventuno Paesi distribuiti su quattro Continenti.

Nelle pagine seguenti, dopo un breve inquadramento del fenomeno dell'integrazione socio-sanitaria, ambito che, come si rileverà, si presenta altamente differenziato nel panorama italiano, si svolgerà qualche prima riflessione sulle prestazioni e sulle aree di intervento che durante la pandemia hanno mostrato le maggiori criticità, ossia l'assistenza residenziale e quella domiciliare. Alcune osservazioni toccheranno anche l'impatto che il Coronavirus ha avuto sui servizi sanitari potremmo dire "in senso stretto", ma solo nella misura in cui saranno funzionali a spiegare l'incidenza sull'area dell'integrazione socio-sanitaria, che costituisce il fulcro dell'analisi.

2. L'integrazione socio-sanitaria: un sintetico inquadramento.

La distinzione tra le diverse aree del *welfare* è anche un corollario dell'architettura della nostra Costituzione, che nella parte I reca una serie di disposizioni che garantiscono singolarmente i vari diritti sociali: il diritto alla salute, consacrato dall'art. 32 Cost.; il diritto all'assistenza sociale e il diritto alla previdenza, cui è dedicato l'art. 38 Cost.; il diritto all'istruzione, di cui si occupano gli artt. 33 e 34 Cost.

Tra le conseguenze di tale configurazione vi è anche una differenziazione e graduazione delle tutele apprestate dal sistema di *welfare*. I vari diritti sociali, infatti, non sono affermati con la stessa forza dalla nostra Carta fondamentale: il diritto all'assistenza sociale, ad esempio, se ci si ferma alla formulazione letterale dell'art. 38 Cost., è sancito in maniera meno incisiva di quello alla salute.

Questa impostazione, inoltre, ha condotto alla nascita e allo sviluppo di distinti servizi sociali e di diversificati plessi amministrativi e organizzativi dedicati alla relativa erogazione.

Le esigenze di protezione dell'individuo, tuttavia, si caratterizzano per una complessità e una interdipendenza crescenti e e richiedono, ai fini di un'efficace risposta, interazioni e sinergie tra i diversi ambiti del *welfare*, che non possono quindi essere contrassegnati dalla separatezza.

Il perno della nostra Costituzione, d'altra parte, è l'essere umano preso in considerazione nella sua interezza, in termini sia di bisogni che di diritti. I diritti sociali hanno un comune denominatore, riassumibile nel principio personalistico o personalista, ossia nell'obiettivo di promuovere il pieno sviluppo della persona (artt. 2 e 3 Cost.), che permea l'intero assetto costituzionale[8].

Ne deriva che, se il valore della persona rappresenta il "collante" di tutte le politiche e gli interventi in materia di servizi sociali, allora le prestazioni volte a soddisfare le necessità dell'individuo non possono che modularsi in ragione delle sue esigenze e debbono essere interconnesse e integrate.

Un significativo esempio di questa filosofia è costituito proprio dall'evoluzione della disciplina in materia di integrazione socio-sanitaria, che si propone di far fronte ad istanze composite sia di tipo sanitario che di protezione sociale attraverso percorsi assistenziali integrati (art. 3 *septies*, d.lgs. 502/1992).

L'esigenza di una «gestione coordinata e integrata» dei servizi sanitari e di quelli sociali esistenti sul territorio, invero, è emersa sin dall'istituzione del Servizio sanitario nazionale (art. 15, l. 23 dicembre 1978, n. 833), anche se poi ha vissuto alterne vicende, dipendenti dal diverso grado di tutela attribuito dal legislatore ora al diritto alla salute ora al diritto all'assistenza sociale e dal quadro delle competenze normative e amministrative in materia sanitaria e socio-assistenziale. Un'importante svolta del sistema in senso socio-sanitario è stata impressa dal d.lgs. 229/1999, che ha modificato il d.lgs. 502/1992.

Oggi, grazie a questi sviluppi, le prestazioni socio-sanitarie, dapprima definite dal d.p.c.m. 14 febbraio 2001, sono divenute parte dei «livelli essenziali delle prestazioni» e, nello specifico, dei c.d. Lea, come previsto sia dal precedente d.p.c.m. 29 novembre 2001 che dall'attuale d.p.c.m. 12 gennaio 2017, che ha sostituito il primo[9].

Emblematico di tale area di attività è l'art. 21, che articola l'integrazione socio-sanitaria in «percorsi assistenziali domiciliari, territoriali, semiresidenziali e residenziali», che contemplano «l'erogazione congiunta di attività e prestazioni afferenti all'area sanitaria e all'area dei servizi sociali». L'articolo in esame stabilisce che «il Servizio sanitario nazionale garantisce l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale», attraverso l'elaborazione di un progetto individuale di assistenza, che tiene conto delle necessità terapeutico-riabilitative e assistenziali della persona, «con il coinvolgimento di tutte le componenti dell'offerta sanitaria, sociosanitaria e sociale, del paziente e della sua famiglia». Il progetto individuale deve altresì tenere in considerazione l'intensità, la complessità e la durata delle prestazioni da fornire.

Tali previsioni, incentrate sulla rilevanza del progetto personalizzato di assistenza, che si costruisce sulla base della valutazione multidimensionale del bisogno, collocano la persona al "centro" della definizione e attuazione delle azioni di assistenza integrata. La realizzazione di queste coinvolge tanto l'amministrazione sanitaria quanto i comuni, secondo soluzioni organizzative suscettibili di una grande variabilità a seconda delle regioni.

3. Prestazioni socio-sanitarie e pluralità delle formule organizzative.

Nonostante la definizione ad opera dei d.p.c.m. in materia di Lea di un quadro unitario di prestazioni socio-sanitarie da garantirsi uniformemente sul territorio nazionale, il ruolo delle regioni in materia di integrazione socio-sanitaria resta determinante.

La Corte Costituzionale ha in qualche misura ascritto al concetto di prestazione anche alcuni aspetti organizzativi e ha ritenuto costituzionalmente legittimi livelli essenziali delle prestazioni recanti «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito»[10]. Tuttavia, le opzioni delle regioni riguardanti l'integrazione socio-sanitaria, che peraltro in alcuni casi hanno anticipato il legislatore nazionale, si presentano fortemente differenziate, soprattutto per quanto riguarda le formule organizzative che strutturano gli apparati di erogazione.

Ciò si deve al fatto che il processo decisionale attraverso cui si snodano le scelte di organizzazione è connotato da un panorama assai articolato e multilivello di fonti e di atti.

Anzitutto, l'organizzazione è il frutto dell'interazione, "a monte", tra le scelte compiute dalle fonti primarie e secondarie, che tratteggiano una cornice macro-organizzativa di base.

L'integrazione socio-sanitaria, avendo una duplice componente sia sanitaria che socio-assistenziale, ai sensi dell'art. 117 Cost. si trova al crocevia di criteri di riparto delle competenze disomogenei, anche se si può ravvisare un'attrazione nella sfera della regolazione sanitaria.

Quanto alla «tutela della salute»[11], la Costituzione prevede una potestà legislativa concorrente[12], intercettata dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di «livelli essenziali delle prestazioni».

Alcune regioni hanno compiuto scelte più vicine ai principi fondamentali contenuti nel d.lgs. 502/1992. È il caso del Piemonte, che ha adottato un «sistema nazional-regionale integrato», anche se, come osservato nell'ambito di alcune ricerche in materia, ciò non significa che tale opzione sia meramente adesiva rispetto al modello nazionale, senza alcuna specificità o capacità innovativa[13].

Altre regioni, invece, nel disegnare i propri servizi sanitari regionali, si sono allontanate non poco dalla disciplina statale dettata dal 502/1992. Si pensi alla Lombardia, da ultimo con la l. reg. 11 agosto 2015, n. 23, che ha riformato la l. reg. 30 dicembre 2009, n. 33, «Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità». Con tale normativa è stato perfezionato il c.d. "modello lombardo", il cui sistema aziendale prevede che le funzioni di governo e di committenza, da un lato, e quelle di

erogazione delle prestazioni, dall'altro, siano distinte sul piano organizzativo. Tipica del modello lombardo è inoltre la valorizzazione della sanità privata. La normativa lombarda, per quanto qui interessa, si caratterizza per una specifica attenzione all'integrazione socio-sanitaria.

L'assistenza sociale, a sua volta, è attribuita alla potestà legislativa esclusiva regionale, ferma restando la competenza statale relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»[14]. Sono quindi le leggi regionali a regolare l'organizzazione e il funzionamento dei servizi sociali; in materia interviene, ovviamente, anche la normativa regionale secondaria attuativa.

Una certa influenza, comunque, esercita ancora la l. 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali: essa reca principi espressione di valori costituzionali, che hanno guidato e continueranno ad ispirare anche in futuro il legislatore regionale. Da questo punto di vista, si può constatare come tale legge costituisca in qualche misura un riferimento anche per alcuni principi organizzativi, quindi ben oltre la (sola) vincolatività quale «legge di attuazione di principi costituzionali»[15] che le può essere riconosciuta dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Si considerino al riguardo le dimensioni organizzative del principio di sussidiarietà orizzontale o la chiara indicazione nel senso dell'integrazione dei servizi, fatta propria dalla stessa "rubrica" della legge[16], che costituisce il tema di queste riflessioni.

All'interno di questa intelaiatura normativa operano le politiche e gli indirizzi definiti negli strumenti di pianificazione. Si pensi, per quanto concerne la sanità, all'importanza che rivestiva un tempo il Piano sanitario nazionale (art. 1, d.lgs. 502/1992), che negli anni ha perso rilevanza e, oggi, ai piani sanitari (art. 1, d.lgs. 502/1992) o socio-sanitari regionali, che stanno acquistando sempre maggiore centralità. A questo proposito occorre rammentare che di norma le leggi regionali prescrivono l'integrazione dei piani regionali degli interventi e dei servizi sociali con i piani sanitari, giungendo anche ad istituire anche degli strumenti di programmazione "misti", ossia dei piani socio-sanitari[17].

A "valle", si collocano le decisioni di autorganizzazione prese dalle singole aziende, in particolare attraverso l'atto aziendale, che individua le varie strutture dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale (art. 3, c. 1 *bis*, d.lgs. 502/1992). Le aziende hanno inoltre propri strumenti di programmazione, i piani attuativi locali.

A livello sub-aziendale non ci si può esimere dal menzionare i distretti, articolazione territoriale delle Asl, aventi una dimensione minima di almeno 60.000 abitanti (art. 3 *quater*, comma 1, d.lgs. 502/1992), che sono responsabili dei servizi sul territorio (art. 3 *quinquies*, d.lgs. 502/1992). I distretti si fanno carico dell'erogazione dei servizi di assistenza primaria, delle attività sanitarie a rilevanza sociale, di quelle connotate da specifica ed elevata integrazione e di quelle sociali di rilevanza sanitaria se delegate dai comuni. Hanno importanti funzioni di coordinamento, dovendo raccordare le proprie attività con quelle dei dipartimenti e dei servizi aziendali, inclusi i servizi ospedalieri, e di integrazione, quale quella relativa al rapporto ospedale-territorio, che concerne anche le Aziende ospedaliere, oltre che la stessa integrazione socio-sanitaria, che richiede di rapportarsi con gli enti locali.

Le funzioni distrettuali trovano uno strumento di sintesi nel Programma delle attività territoriali (Pat), atto di pianificazione «basato sul principio della intersettorialità degli interventi cui concorrono le diverse strutture operative». Il Pat ha, tra gli altri, il compito di prevedere la localizzazione dei servizi attinenti alle funzioni distrettuali. Determina inoltre le risorse per l'integrazione socio-sanitaria, in particolare le quote rispettivamente a carico delle Asl e dei comuni, nonchè la localizzazione dei presidi nel territorio di competenza (art. 3 *quater*, comma 3, d.lgs 502/1992).

Tornando al "sociale", un ruolo fondamentale nell'organizzazione, oltre che nell'erogazione, dei servizi socioassistenziali è assegnato, tanto dalla legge statale quanto dalle leggi regionali, ai comuni, che sono il perno del sistema di *welfare*, che si qualifica appunto come municipale. Essi, infatti, «programmano, progettano e realizzano il sistema locale dei servizi sociali a rete» (art. 6, l. 328/2000). Tale indicazione è ripresa anche dalle legislazioni regionali.

L'accenno consente di soffermarsi sulle caratteristiche della programmazione, che, a livello regionale (art. 18, l. 328/2000), ha compiti di indirizzo e stabilisce principi di funzionamento, mentre, a livello locale, ove si ha il c.d. piano di zona (art. 19, l. 328/2000), definisce le modalità attraverso le quali nel periodo di vigenza dello strumento sono organizzati e gestiti i sevizi, con un'impronta quindi più operativa.

Nell'ambito della cornice tratteggiata, sono estremamente varie le scelte regionali per coordinare competenze e attività dei diversi soggetti che collaborano nella considerazione dei bisogni e nell'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, vale a dire, dal lato del Servizio sanitario nazionale, principalmente Asl e loro sub-articolazioni, e, sul fronte socio-assistenziali, i comuni, le aziende per i servizi alla persona e i soggetti *non profit*.

Come accennato, alcune regioni sono rimaste più fedeli al modello nazionale. Tra queste deve essere annoverato il Piemonte. A seguito dell'impulso dato dal d.lgs. 229/1999 all'integrazione socio-sanitaria, la regione si è impegnata nel ricomporre la precedente divaricazione tra il settore sanitario e quello sociale e i relativi ambiti, anche se si segnalano difficoltà a seguito della fusione tra ambiti distrettuali, che ha incrementato i casi di non corrispondenza[18]. La regione si è inoltre spesa per realizzare una programmazione integrata, specialmente con la l. 6 agosto 2007, n. 18: si pensi ai Profili e Piani di salute (art. 14, l. reg. 18/2007), i cui obiettivi di salute relativi alla rete dei servizi socio-sanitari sono recepiti dai piani attuativi locali (art. 15, l. reg. 18/2007).

Altre regioni, peraltro, sono state più "creative". La citata l. reg. Lombardia 23/2015, per esempio, prevede soluzioni innovative e sperimentali, come precisato dall'art. 1 *bis* della stessa legge, introdotto dalla l. 22 dicembre 2015, n. 41, che vanno proprio in tale direzione. Tra queste vi è la creazione delle Aziende sociosanitarie territoriali (Asst) (art. 7, l. reg. Lombardia 33/2009, come riformulato dall'art. 1, l. reg. 23/2015), *tertium genus* rispetto alla comune dicotomia Asl-Aziende ospedaliere, che, suddivise in due settori aziendali rispettivamente definiti "polo ospedaliero" e "rete territoriale", dovrebbero favorire l'integrazione delle funzioni sanitarie e sociosanitarie con le funzioni sociali di competenza delle autonomie locali.

Un altro modello peculiare è quello della regione Toscana, che con la l. reg. 10 novembre 2008, n. 60, che ha modificato la l. reg. 24 febbraio 2005, n. 40, «Disciplina del servizio sanitario regionale», ha creato le Società della Salute, consorzi pubblici tra Asl e comuni. L'ambito del consorzio rappresenta il riferimento tanto della programmazione degli interventi sanitari e sociali, attraverso il Piano integrato di salute (PIS), quanto dell'organizzazione, gestione e monitoraggio delle attività svolte.

Pure le esperienze regionali in materia di organizzazione distrettuale sono variegate. Ciò che comunque, al di là delle specifiche discipline, le leggi regionali intendono perseguire è il superamento della separatezza degli interventi sanitari e sociali, al fine di dar vita a sistemi integrati di servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali.

4. Integrazione socio-sanitaria e COVID-19. In particolare: alcune questioni inerenti all'assistenza residenziale e domiciliare.

Nell'ambito dei settori che afferiscono all'assistenza socio-sanitaria, le maggiori criticità legate alla pandemia da Covid-19 si sono verificate nelle aree che afferiscono all'assistenza a lungo termine, vale a dire i servizi residenziali e quelli domiciliari[19].

Prima di addentrarsi nell'analisi, sono opportune alcune osservazioni, di carattere più generale, attinenti alle condizioni del nostro Servizio sanitario nazionale complessivamente considerato: la crisi sanitaria ha impattato su un sistema già provato da una lunga stagione di riduzione della spesa pubblica, dettata prevalentemente dall'imperativo di sostenere il debito pubblico.

Si può dire che la sanità sia stato uno dei settori più sacrificati dal decisore pubblico. L'affermazione è suffragata dai dati[20]: il numero di posti letto in Italia è al di sotto della media Ocse ed è diminuito del 30% dal 2000 al 2017; negli ultimi due decenni quelli in terapia intensiva sono passati da 575 a 275 ogni centomila abitanti. Drammatica la perdita di personale: dal 2009 al 2017 più di quarantaseimila unità, di cui oltre ottomila medici e più di tredicimila infermieri.

Alla scure dei tagli non è sfuggita neppure l'integrazione socio-sanitaria. Da più parti si è lamentato come anche i servizi domiciliari abbiano sofferto negli anni di un notevole sotto-finanziamento, il che è oltretutto dimostrato dal fatto che il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. Decreto rilancio, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, ha disposto un incremento delle risorse ad essi destinate (art. 1). È auspicabile che queste scelte diventino strutturali[21].

Un altro ordine di rilievi concerne gli assetti organizzativi dei servizi, alla cui complessità si è avuto modo di accennare[22]. Il quadro sinteticamente descritto mette in luce l'eterogeneità dei sistemi di erogazione dei servizi socio-sanitari, che non sempre assegnano la stessa priorità alle tipologie di intervento assistenziale da realizzare e sono connotati da cospicue differenziazioni organizzative.

Tale eterogeneità si è palesata con evidenza durante l'emergenza causata dal Coronavirus, in occasione della quale si è riscontrata una notevole disomogeneità nella capacità di risposta delle regioni alle esigenze di cura che si sono manifestate, da intendersi, per quanto qui rileva, in senso ampio, come comprensive di *cure* e *care*[23]. Si rende quindi necessario comprendere che cosa, a livello delle varie soluzioni organizzative adottate dalle regioni, ha funzionato o meno, nell'ambito sia della sanità che dell'assistenza sociale nonché nel coordinamento/integrazione tra le due[24].

Tale indagine richiede uno studio approfondito e interdisciplinare, che muova, oltre che dall'esame delle norme e dei dati, di non facile reperibilità e confronto, dall'ascolto degli operatori. Si possono però fin da ora formulare alcune iniziali riflessioni.

Guardando ai settori più colpiti, che hanno mostrato le maggiori debolezze a fronte della pandemia, si è già avuto modo di sottolineare la tragicità delle problematiche che hanno afflitto i servizi socio-sanitari di tipo residenziale, cioè le Rsa.

Le prime dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), aggiornate a inizio maggio 2020[25], rilevano una sensibile variazione, tra regione e regione, della percentuale dei residenti in strutture residenziali e socio-sanitarie risultati positivi al virus, con maggiore frequenza, però, in Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna e Piemonte. Egualmente ci sono differenziazioni in relazione ai decessi totali, sia di soggetti Covid-19 positivi che di individui con polmonite, sintomi di tipo influenzale, ecc., che possono essere ascrivibili all'infezione.

Questi numeri risentono sicuramente della diversa "geografia" del virus, ma anche delle politiche adottate da ciascuna regione, Asl o distretto sanitario, specialmente per quanto riguarda le indicazioni di eseguire test e tamponi.

Pur non potendosi non tenere conto del fatto che il virus si sia propagato con una contagiosità inaspettata per ampiezza e velocità, specie in certe aree del Paese, resta comunque il fatto che molte strutture per anziani (ma il discorso può essere esteso anche a quelle per disabili) hanno tardato non poco nell'individuazione dei contagiati e delle situazioni a rischio, nonché nell'adozione di misure idonee a contrastare la diffusione della malattia.

Oggetto di non pochi dubbi e anche di giudizi fortemente negativi è stata la scelta di alcune regioni, tra cui il Piemonte[26] e la Lombardia[27], di allentare la pressione sulle strutture pubbliche reperendo posti letto in Rsa sia per pazienti non affetti da Covid-19 sia – ed è questo l'aspetto di maggiore criticità − per pazienti Covid positivi. Le Rsa ospitano persone – generalmente anziani non autosufficienti – molto fragili, aventi pluripatologie e quindi più esposte al virus e alle sue conseguenze.

Il sopracitato rapporto dell'ISS, fondato sul riscontro dato dalle stesse strutture, ha rilevato le seguenti problematicità nella gestione della pandemia: scarse informazioni ricevute circa le procedure da svolgere per contenere l'infezione; mancanza di farmaci; mancanza di dispositivi di protezione individuale; assenze del personale sanitario; difficoltà nel trasferire i residenti affetti da Covid-19 in strutture ospedaliere; difficoltà nell'isolamento dei residenti affetti da Covid-19; impossibilità nel far eseguire i tamponi[28].

Per quanto attiene all'assistenza domiciliare, l'emergenza ha messo in risalto le conseguenze nefaste della contrazione, operata da alcune regioni, delle reti di tali servizi, nel quadro, peraltro, del ridimensionamento di quelli territoriali, ivi compresi quelli facenti capo in primo luogo ai medici di base. Si tratta di una delle ragioni alla base del pesante impatto dell'epidemia sul sistema ospedaliero, che ha rischiato il collasso.

Si osservi, inoltre, che sul sovraccarico degli ospedali ha inciso anche il *favor* di alcune regioni nei confronti della sanità privata, come avvenuto ad esempio in Lombardia, che ha puntato su un sistema sanitario misto pubblico-privato. A fronteggiare l'infezione sono stati però essenzialmente i presidi pubblici, gli unici a disporre in maniera significativa di strutture di terapia intensiva, invece non adeguatamente presenti nel privato, salvo qualche apprezzabile eccezione o riconversione[29]. Questo spiega perché vi sia stata una migliore risposta alla pandemia in quelle regioni che hanno conservato una sanità pubblica più forte.

Tornando alle problematiche scaturenti dalla riduzione dei servizi domiciliari, allo scopo di rafforzare la gestione "a casa" dei pazienti affetti da Covid-19 per i quali non è necessario il ricovero ospedaliero, sono state istituite le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) (art. 8, d.l. 9 marzo 2020, n. 14 e art. 4 *bis*, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27[30]). A queste sono state dapprima attribuite solo competenze di tipo sanitario, in una logica di potenziamento dell'assistenza territoriale, impostazione che emerge anche dall'esame della composizione delle stesse, comprendente personale sanitario[31].

Ben presto, però, si è fatta strada l'esigenza di assicurare ai soggetti assistiti a domicilio anche prestazioni socio-sanitarie integrate. Il Decreto rilancio ha quindi affidato alle Aziende sanitarie, tramite i distretti, il compito di «implementare le attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti per i pazienti in isolamento» (art. 1, comma 3). In particolare, si è prescritto che le regioni incrementino e indirizzino azioni terapeutiche e assistenziali a livello domiciliare rivolte non solo ai soggetti contagiati, ma anche a «tutte le persone fragili la cui condizione risulta aggravata dall'emergenza in corso»: un rafforzamento, quindi, dei «servizi di assistenza domiciliare integrata per i pazienti in isolamento domiciliare o quarantenati nonché per i soggetti cronici, disabili, con disturbi mentali, con dipendenze patologiche, non autosufficienti, con bisogni di cure palliative, di terapia del dolore, e in generale per le situazioni di fragilità tutelate ai sensi del Capo IV del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza"» (art. 1, comma 4).

Vi è un ulteriore aspetto da sottolineare. L'assistenza domiciliare integrata, per come è stata intesa e attuata nel nostro Paese, si presenta maggiormente improntata a un approccio di cura clinico (*cure*) che al sostegno per fronteggiare la non autosufficienza e comunque gli aspetti sociali e di inclusione (*care*)[32]. È questa la c.d. "sanitarizzazione" dei servizi[33], che talora mina o, quantomeno, indebolisce, l'approccio globale alla persona e ai suoi profili di vulnerabilità che dovrebbe ispirare l'integrazione socio-sanitaria.

Questo disallineamento tra le due modalità di intervento, sanitaria e sociale, che invece dovrebbero essere integrate, avvenuto soprattutto a svantaggio delle azioni di tipo socio-assistenziale, si è accentuato durante l'emergenza seguita al Covid-19, ove l'attenzione si è concentrata, invero anche comprensibilmente, sugli aspetti sanitari.

Sennonché la pretermissione degli aspetti sociali non è da sottovalutare: basti pensare alle necessità correlate al supporto nella vita quotidiana e alle problematiche scaturenti dall'isolamento sociale e dalla solitudine.

Si comprende anche alla luce di tali considerazioni il fatto che il Decreto rilancio abbia disposto che, «ai fini della valutazione multidimensionale dei bisogni dei pazienti e dell'integrazione con i servizi sociali e socio sanitari territoriali», le Unità speciali di continuità assistenziale «possano conferire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a professionisti del profilo di assistente sociale, regolarmente iscritti all'albo professionale», (art. 1, comma 7)[34]; per tale scopo sono stati stanziati specifici fondi. Le USCA sono state di conseguenza attratte nel sistema dei servizi socio-sanitari di tipo integrato[35], scelta confermata dalla legge di conversione.

Quest'ultima, sempre nell'ottica di potenziare l'assistenza sul territorio e in particolare quella domiciliare, soprattutto per dare tutela ai soggetti più indifesi, ha inoltre previsto che il Ministero della salute, sulla base di un atto di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, coordini la sperimentazione, per il biennio 2020-2021, di «strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di persone più fragili, ispirate al principio della piena integrazione socio-sanitaria, con il coinvolgimento delle istituzioni presenti nel territorio, del volontariato locale e degli enti del Terzo settore senza scopo di lucro» (art. 1, comma 4 *bis*, d.l. 34/2020 cit., introdotto dalla l. 77/2020)[36].

Di tale disposizione merita di essere rimarcato anche il coinvolgimento del Terzo settore e, più specificamente, del volontariato, che gioca un ruolo fondamentale nel contrastare l'eccessiva "sanitarizzazione" dei servizi socio-sanitari, promuovendo l'inclusione o, nel caso, il reinserimento della persona nel proprio contesto socio-relazionale[37].

1 Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bergamo.

2 Sull'integrazione socio-sanitaria v., *ex multis*, A. Albanese*, L'integrazione socio-sanitaria*, in R. Morzenti Pellegrini-V. Molaschi (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, 2020, in corso di pubblicazione; L. Degani-R. Mozzanica, *L'integrazione sociosanitaria*, in E. Codini-A. Fossati-S.A. Frego Luppi (a cura di), *Manuale di Diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, 49 ss.; A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2017, 197 ss.

3 Sui principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale v. R. Balduzzi-D. Servetti, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale,* in R. Balduzzi-G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, 78 ss..

4 Ci si riferisce alla formulazione antecedente alle modifiche al d.lgs. 502/1992 apportate dal d.lgs. 229/1999.

5 Secondo la definizione contenuta nell'atto costitutivo dell'OMS, la salute è «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solamente l'assenza di malattie o di infermità».

6 OECD, *Workforce and Safety in Long-Term Care during the COVID-19 pandemic* (ultimo aggiornamento: 22 giugno 2020).

7 International Long Term Care Policy Network, *Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence* (ultimo aggiornamento: 21 maggio 2020).

8 Tale principio, che pone la persona al centro dell'architettura costituzionale, non è un semplice principio, ma «*il* principio, come ciò che sta appunto all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale che con esso si apre e in esso circolarmente si chiude»: A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni* (28 agosto 2013), in *federalismi.it*, 17/2013, 3.

9 Sul rapporto tra i livelli essenziali delle prestazioni e l'integrazione sociosanitaria sia consentito rinviare a V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 215 ss. Per un'analisi più recente v. A. Banchero, *Contributi per facilitare l'applicazione degli interventi socio-sanitari dei nuovi Lea, integrati con le attività sociali e riflessioni sulla definizione dei Lep sociali*, in *Corti Supreme e Salute*, 2018, n. 2, 1 ss.

10 Corte Cost., 31 marzo 2006, n. 134, in http://www.giurcost.org/, con note di Di Somma, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa* e di Balboni-Rinaldi, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, nonché in *Foro it.*, 2007, I, 364 con nota di richiami. Su tale decisione v. altresì il commento di E. Pesaresi, *Art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: la determinazione* anche *delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili riviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento*, in *Giur. cost.*, 2006, 1273 ss.

11 Su tale trama di fonti e atti v., con particolare riferimento al Servizio sanitario nazionale, S. Monzani, *La articolazione dei servizi sanitari sul territorio tra vincoli pubblicistici ed esigenze aziendali*, in M. Andreis (a cura di), *La tutela della salute tra tecnica e potere amministrativo*, Milano, 2006, 211 ss. Più in generale, per una trattazione dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale v. R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2020, in corso di pubblicazione; A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., in partic. 43 ss. e 71 ss.; A. Crosetti, *Il Servizio sanitario: profili organizzativi*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà-P. Zatti, vol. V, R. Ferrara (a cura di), *Salute e sanità*, Milano, 2010, 153 ss. In argomento v. altresì E. Menichetti, *L'organizzazione aziendale: le aziende unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie*, in R. Balduzzi-G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., 231 ss..

12 Sul riparto di potestà legislativa in materia sanitaria v., *ex multis*, G. Carpani-D. Morana, *Le competenze legislative in materia di «tutela della salute»*, in R. Balduzzi-G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., 89 ss.

13 In tal senso v. il Rapporto di ricerca *Esiste un modello sanitario piemontese?* (novembre 2017), curato dal CEIMS, Centro d'eccellenza interdipartimentale per il management sanitario dell'Università del Piemonte Orientale, e da Federsanità ANCI Piemonte, in partic. 25 ss.

14 Per una panoramica delle fonti che si occupano di servizi sociali e dell'organizzazione amministrativa del settore v. A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., 51 ss., 63 ss. e 141 ss. In argomento sia consentito rinviare a V. Molaschi, *L'organizzazione amministrativa dei servizi sociali*, in R. Morzenti Pellegrini-V. Molaschi (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, cit. Più in generale, per un'analisi critica della l. 8 novembre 2000, n. 328 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali è ancora oggi fondamentale E. Balboni - B. Baroni - A. Mattioni - G.Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007.

15 Per tale espressione v. A. Mattioni, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. Balboni-B. Baroni-A. Mattioni-G.Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 3 ss.

16 Il «sistema integrato» di cui alla l. 328/2000 è tale sia per il rapporto pubblico-privato che per le politiche e le azioni dei livelli di governo interessati che per il dialogo e le interazioni tra i vari settori del "sociale", in senso lato, coinvolti.

17 V., ad es., gli artt. 11 l. reg. Piemonte 6 agosto 2007, n. 18 e 16, comma 2, l. reg. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1; 4, l. reg. Lombardia 33/2009, T.U. delle leggi regionali in materia di sanità; 27, l. reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, nonché 18 e 19, l. reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40.

18 In tal senso v. il Rapporto di ricerca *Esiste un modello sanitario piemontese?* (novembre 2017), cit., in partic. 30 ss.

19 Per un primo esame delle conseguenze della pandemia in ambito socio-sanitario v. A. Albanese, *L'integrazione socio-sanitaria*, cit.

20 Per questi dati v. A. Pioggia, *Coronavirus e sistema sanitario nazionale* (16 marzo 2020), in http://www.asimmetrie.org..

21 È questo l'auspicio di C. Gori, *Voltiamo pagina sull'assistenza agli anziani in casa* (22 maggio 2020), in lavoce.info, https://www.lavoce.info/.

22 V. il paragrafo precedente.

23 In generale, sulla tenuta istituzionale e organizzativa dei diversi servizi sanitari regionali v. G. C. De Martin, *Il Servizio sanitario nazionale dopo la pandemia: quale futuro* (29 maggio 2020), in *Amministrazione In Cammino*, https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/.

24 In generale, sull'incidenza delle scelte organizzative sulla tutela dei diritti sociali sia consentito rinviare a V. Molaschi, *La rilevanza dell'organizzazione dei servizi pubblici sull'effettività dei diritti sociali*, in M. Renna-C.Miccichè-P. Pantalone (a cura di), *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali. Il caso della metropoli milanese*, Napoli, 2020, 27 ss. e, per una lettura alla luce della garanzia del principio di equità, a Id., *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come "veicolo" di eguaglianza*, in *BioLawJournal*, 2/2009, 51 ss.

25 Ci si riferisce al Report finale, aggiornato al 5 maggio 2020, del *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, curato dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS). L'ISS, in collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ha avviato, a partire dal 24 marzo 2020, una raccolta di dati, tramite questionario, sul contagio da Covid-19 nelle residenze sanitarie assistenziali (Rsa). L'indagine ha coinvolto 3417 Rsa presenti in tutte le regioni italiane e nelle due province autonome di Trento e Bolzano, censite e incluse nel sito dell'Osservatorio Demenze dell'ISS, che ricomprende «strutture sanitarie e socio-sanitarie residenziali, pubbliche e/o convenzionate o a contratto, che accolgono persone prevalentemente con demenza», e nei siti delle regioni. I dati presenti nel Report sono stati forniti dai referenti delle Rsa su base volontaria.

26 Si v., in particolare, la D.g.r. Piemonte 20 marzo 2020, n. 14-1150, pubblicata il 10 aprile, «Misure emergenziali per far fronte all'epidemia Covid 19. Modalità di attivazione di posti letto in Rsa autorizzate o accreditate. Integrazione alla D.g.r. n. 12-1124 del 13 marzo 2020».

27 V. la D.g.r. Lombardia 8 marzo 2020, n. XI/2906, «Ulteriori determinazioni in ordine all'emergenza epidemiologica da Covid - 19».

28 Delle 1259 strutture che hanno risposto ai quesiti sulle principali difficoltà incontrate nel corso dell'epidemia, 972 (77,2%) hanno riportato la mancanza di dispositivi di protezione individuale, mentre 263 (20,9%) hanno fatto presente una scarsità di informazioni sulle procedure da svolgere per contenere l'infezione. Inoltre, 123 (9,8%) strutture hanno segnalato una mancanza di farmaci; 425 (33,8%) l'assenza di personale sanitario e 157 (12,5%) difficoltà nel trasferire i residenti affetti da Covid-19 in strutture ospedaliere. Infine, 330 strutture (26,2%) hanno dichiarato di aver avuto difficoltà nell'isolamento dei residenti affetti da Covid-19 e 282 hanno indicato l'impossibilità di far eseguire i tamponi. Poiché questa seconda opzione di risposta è stata aggiunta l'8 aprile, questo numero si riferisce al 52,1% delle strutture che hanno risposto alla domanda come sopra riportata (541). Da ultimo, 272 strutture (21,6%) hanno dichiarato altro.

29 Tale aspetto è evidenziato da più autori tra cui G. C. De Martin, *Il Servizio sanitario nazionale dopo la pandemia: quale futuro*, cit. 3-4.

30 La l. 27/2020 ha altresì disposto l'abrogazione del precedente d.l. 14/2020.

31 Ai sensi del succitato art. 4 *bis*, d.l. 18/2020, così come convertito in legge, «Al fine di consentire al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono, entro dieci giorni dalla data del 10 marzo 2020, presso una sede di continuità assistenziale già esistente, una unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero. L'unità speciale è costituita da un numero di medici pari a quelli già presenti nella sede di continuità assistenziale prescelta. Possono far parte dell'unità speciale: i medici titolari o supplenti di continuità assistenziale; i medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale; in via residuale, i laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti all'ordine di competenza».

32 Su questi aspetti v. C. Gori, *Voltiamo pagina sull'assistenza agli anziani in casa* (22 maggio 2020), cit.

33 Su tale fenomeno v. M. Consito, *La "sanitarizzazione" delle prestazioni di servizio sociale attribuite in via principale alle aziende sanitarie*, in R. Cavallo Perin-L. Lenti- G.M. Racca-A. Rossi (a cura di), *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, 2010, in partic. 64 ss.

34 A questo riguardo giova ricordare che a tale disposizione l'Unità di Crisi della regione Piemonte ha dato attuazione, in data 25 maggio 2020, con la pubblicazione di un apposito bando.

35 In tal senso v. A. Albanese, *L'integrazione socio-sanitaria*, cit.

36 Secondo la disposizione in esame, «I progetti proposti devono prevedere modalità di intervento che riducano le scelte di istituzionalizzazione, favoriscano la domiciliarità e consentano la valutazione dei risultati ottenuti, anche attraverso il ricorso a strumenti innovativi quale il budget di salute individuale e di comunità».

37 In tema v., con particolare riferimento alle cure palliative, anch'esse facenti parte della sfera delle attività socio-sanitarie, P. Grazioli, *Il ruolo del Terzo settore nel sistema di cure palliative e la sua risposta all'emergenza pandemica*, in corso di pubblicazione.

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

L'attività del Consiglio regionale del Piemonte durante l'emergenza sanitaria

Edoardo Sorrentino[1]

Sommario: 1. Il diritto delle assemblee parlamentari durante l'emergenza coronavirus. – 2. L'approccio prudente e progressivo adottato dalle Camere. – 3. La soluzione innovativa del Consiglio regionale piemontese. – 4. I rapporti fra le forze politiche piemontesi durante la pandemia. – 5. Conclusioni.

1. Il diritto delle assemblee parlamentari durante l'emergenza coronavirus.

L'emergenza sanitaria che ha stravolto la nostra vita quotidiana, sia privata che lavorativa, non poteva che costituire una sfida anche per le istituzioni democratiche. La diffusione del Covid costituisce, infatti e senza dubbio, un fatto costituzionalmente rilevante[2]. E fra le diverse questioni di rilievo costituzionale che sono emerse in questi mesi una delle più interessanti è stata garantire la continuità di funzionamento delle assemblee elettive senza violare le misure di contenimento della diffusione del virus, consistenti nell'evitare il contatto fisico e gli assembramenti per interrompere la catena di trasmissione del contagio. Contatti fisici e assembramenti che tutti sappiamo essere nella natura delle cose all'interno delle assemblee parlamentari. Appare evidente che garantire la continuità delle attività del Parlamento e dei Consigli regionali non può che essere fondamentale anche per porre un contraltare, sia fattuale che simbolico, all'inevitabile protagonismo degli esecutivi, regionali e nazionale, destinati ad assumere, per così dire, il "comando delle operazioni" nella gestione della situazione emergenziale, sia sanitaria che economica.

La diffusione del virus e le conseguenti emergenze, sanitaria ed economica, pongono sotto scacco le istituzioni democratiche e spingono ad interrogarci sulla natura e le funzioni del diritto costituzionale[3]. Interrogativi fondamentali anche alla luce del fatto che trattasi di una situazione senza precedenti, intesa in senso letterale: non esiste alcun precedente che i giuristi, e in particolare gli studiosi del diritto delle assemblee parlamentari, possano utilizzare come riferimento per orientarsi nell'individuazione della disciplina più adatta da applicare a questo nuovo fatto costituzionalmente rilevante[4]. In questi mesi non sono, infatti, mancate le produzioni della dottrina più autorevole nonché le occasioni di confronto fra i giuristi, tenute rigorosamente in via telematica[5]. L'attenzione si è concentrata, e non poteva che essere così, sull'attività dell'esecutivo nazionale e sulla sua quantomeno dubbia legittimità costituzionale[6]. Analogo interesse si è registrato, appunto, sulle modalità adottate dalle Camere per tutelare la continuità delle loro funzioni. Forse minore interesse ha suscitato l'analogo problema affrontato dai Consigli regionali.

Il presente lavoro si propone, pertanto, di illustrare le soluzioni adottate dal Consiglio regionale del Piemonte per assicurare la continuità dei suoi lavori. Va subito anticipato che quella piemontese è stata una delle prime assemblee legislative in Italia a deliberare di riunirsi in via telematica. Come è noto, lo stesso non è avvenuto a livello nazionale: le Camere hanno continuato a riunirsi in presenza assumendo soluzioni alternative per assicurare il rispetto delle misure di contrasto alla diffusione del

virus. Sarà, perciò, opportuno mettere a confronto tali scelte e indagare le motivazioni, di natura politica o normativa, che ne sono alla base. Altrettanto importante sarà verificare come ha lavorato il Consiglio in questi mesi, quali sono stati i rapporti fra i Gruppi consiliari e i rapporti fra la Giunta e il Consiglio. Un'indagine necessaria per valutare il grado di salute delle istituzioni piemontesi, senza dimenticare che sono state chiamate ad operare in un regime emergenziale inedito.

2. L'approccio prudente e progressivo adottato dalle Camere.

Sulle Camere va subito fatta una premessa: la discussione sviluppatasi sulla possibilità di garantire il voto a distanza a deputati e senatori tramite mezzi telematici e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali e regolamentari ha avuto solo natura teorica. Come poco fa accennato, infatti, è quasi subito maturata la scelta di proseguire nell'attività parlamentare in via ordinaria. Va detto, tuttavia, che vi è stato un confronto fra le forze politiche alla Camera sulla possibilità di predisporre strumenti telematici per la partecipazione da remoto alle attività parlamentari per quei deputati impossibilitati a raggiungere Roma perché sottoposti alle misure di quarantena predisposte dal Governo tramite i d.P.C.M., ormai familiari anche ai non addetti ai lavori. Non si può dire che lo stesso sia avvenuto al Senato, che sul punto prosegue in una non encomiabile inerzia[7]. Una prima occasione di discussione si è avuta il 4 marzo presso la Giunta per il regolamento della Camera. Ad essa era stato sottoposto il caso del deputato Guidesi, residente a Codogno e, pertanto, impossibilitato a lasciare la propria abitazione per giungere a Roma[8]. Va detto che in quei giorni non era ancora stato chiarito se deputati e senatori rientrassero fra le categorie professionali escluse dal divieto di circolazione imposto ai residenti delle zone rosse, ai sensi del d.P.C.M. 1° marzo 2020.

In tale occasione, il Presidente della Camera, Roberto Fico, ha espresso la sua contrarietà a consentire la partecipazione in via telematica ai lavori della Camera per il deputato in questione, facendo appello ad un'interpretazione rigorosamente letterale dell'articolo 64, terzo comma, Cost. per cui "*Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti*". La questione è stata risolta considerando il deputato Guidesi in missione e, dunque, presente ai fini del computo del numero legale, adottando un'interpretazione estensiva del regolamento analoga a quella assunta per le deputate in maternità a partire dalla XVI legislatura[9]. Tuttavia, il Presidente Fico ha precisato che "*l'istituto della missione non appare idoneo a dare una risposta esaustiva alle diverse e complesse questioni che sono state poste*" e che, nel caso in cui le misure limitative della libertà personale fossero state estese sia in senso temporale che spaziale, sarebbe stata "*necessaria una riflessione approfondita*" sulle contromisure da adottare[10].

Come è noto, le misure limitative della libertà personale sarebbero di lì a qualche giorno state estese al resto del Paese, tramite il d.P.C.M. 11 marzo 2020, rendendo necessaria tale approfondita riflessione, tenutasi poi il 31 marzo presso la Giunta per il regolamento. In tale occasione, il Presidente Fico ha, tuttavia, sempre ribadito la tesi per cui l'articolo 64, terzo comma Cost. avrebbe costituito un ostacolo insormontabile all'elaborazione di dispositivi di voto telematici dato il suo riferimento alla presenza "fisica" dei Parlamentari in ordine alla validità delle sedute e delle deliberazioni dell'Aula. Il Presidente ha, poi, rammentato che deputati e senatori erano in grado raggiungere le Camere, pur con tutti i disagi del caso, rientrando nelle professioni lavorative escluse dal divieto di circolazione sul territorio nazionale[11]. Solo il deputato Fiano ha espresso un'opinione contraria, sostenendo che l'argomento letterale avrebbe "fossilizzato" la Costituzione, impedendole di adattarsi al mutato contesto storico e sociale del Paese[12]. I restanti membri della Giunta hanno, invece, convenuto che l'adozione di strumenti telematici avrebbe reso necessaria una modifica per lo meno dei regolamenti, chiedendo, piuttosto la predisposizione di misure capaci di garantire il distanziamento interpersonale e diminuire, così, le occasioni di diffusione del virus.

La seduta è così terminata con l'auspicio del Presidente Fico di prossima apertura di un dibattito sull'eventuale riforma del regolamento, pur ribadendo l'impossibilità di adottare strumenti telematici per l'insieme delle attività delle Camere[13]. La predisposizione di strumenti di partecipazione da remoto è stata, però, consentita per i lavori informali delle Commissioni, definiti come "*quelle attività che, pur riconducibili all'attività istituzionale dell'organo, non sono soggette a resocontazione*"[14]. Tali sedute si sono così potute tenere nelle sedi istituzionali con la presenza del Presidente della Commissione, o di un vicepresidente, e di tutti i deputati che abbiano inteso partecipare. A tutti gli altri è stato concesso di partecipare in videoconferenza. In tutte le altre ipotesi, l'attività delle Commissioni è proseguita secondo le vie ordinarie. La Giunta per il regolamento si è riunita un'ultima volta il 7 maggio. Tuttavia, va soltanto segnalato che il Presidente Fico ha esortato i deputati che partecipano da remoto ai lavori informali delle Commissioni di avere cura di trovarsi in luoghi isolati da interferenze di terzi in conformità al divieto di partecipazione di estranei ai lavori delle Camere, inclusi i loro collaboratori[15]. A parte tale precisazione, la seduta si è conclusa con l'auspicio, il terzo, che potesse aprirsi una fase di discussione per la futura predisposizione di strumenti di partecipazione a distanza per "affrontare eventuali future situazioni di emergenza"[16].

In altre parole, le misure predisposte in questi mesi per garantire la continuità dei lavori parlamentari sono state di natura politica e caratterizzate da un approccio gradualistico[17]. Mentre l'emergenza andava aggravandosi le forze politiche si sono accordate per continuare i lavori in Aula e nelle Commissioni, cercando di garantire le misure di contrasto alla diffusione del virus[18]. Due di queste sono già state viste: deputati e senatori posti in quarantena sono stati considerati in missione, mentre si è provveduto all'ampliamento delle attività svolte da remoto dalle Commissioni. In secondo luogo, le Conferenze dei Presidenti dei Gruppi hanno rimodulato i calendari dei lavori di modo che fossero esaminati solo disegni di legge indifferibili e urgenti, quali i disegni di legge di conversione dei decreti-legge assunti dal Governo in quei giorni, e lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e di interpellanze urgenti[19]. Scelta nella piena disponibilità delle Camere che, tuttavia, si è tradotta in una sorta di *capitis deminutio* del legislatore rispetto al potere esecutivo[20]. Sono state poi assunte le misure necessarie ad assicurare il distanziamento interpersonale fra deputati e senatori sfruttando tutti gli spazi disponibili. Per quanto riguarda l'Aula, sono state predisposte postazioni di voto nelle tribune riservate al pubblico e alla stampa e persino nel Salone del Transatlantico[21]. Le Commissioni, invece, si sono riunite nelle aule di maggiori dimensioni[22].

Non vanno poi dimenticate le intese raggiunte fra i Gruppi. La prima ha impegnato le forze politiche ad esaminare gli emendamenti soltanto nelle Commissioni, riservando all'Aula la votazione articolo per articolo e la votazione finale. Si è trattato di una sorta di generalizzazione del procedimento in sede redigente per tutti i disegni di legge. Va tenuto presente, tuttavia, che un'intesa di questo genere non può mai essere vincolante per i singoli parlamentari, ai sensi dell'articolo 67 sul divieto di mandato imperativo. Lo stesso Presidente Fico, illustrando le contromisure prese nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo, si è premurato di ricordare che il regolamento della Camera impone che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, gli unici in esame in quei giorni, potessero essere assegnati solo alle commissioni in sede referente[23]. Peraltro, va detto che sul punto la Costituzione tace: fra l'elenco dei disegni di legge sempre destinati alla procedura normale di approvazione ex articolo 72, quarto comma, Cost. non compaiono le leggi di conversione, ma solo le leggi di delegazione legislativa. Comunque sia, non deve, perciò, stupire che l'intesa abbia retto per poco tempo. Non fidandosi probabilmente della tenuta degli accordi l'esecutivo ha così depositato in Aula, durante la conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, un maxi-emendamento ponendovi la questione di fiducia[24]. Durante la conversione del successivo decreto sono stati presentati emendamenti anche in Aula[25].

In secondo luogo, i Gruppi hanno convenuto che in Aula potessero essere presenti un numero di deputati e senatori non superiore al 55 per cento del totale, di modo da assicurare il distanziamento interpersonale pur garantendo la piena funzionalità delle Camere, grazie al rispetto del numero legale[26]. Qualcuno ha fatto riferimento alla tradizione anglosassone del *pairing*, nata per evitare che le opposizioni potessero approfittare dell'assenza in Aula dei membri della maggioranza[27]. Anche in questo caso l'intesa mette a rischio la libertà di mandato del parlamentare[28]. Il *pairing* potrebbe anche essere utilizzato come mezzo per escludere dall'Aula deputati e senatori che si sono mostrati non del tutto allineati al Gruppo di appartenenza[29]. Tali pericoli sembrano, tuttavia, meno minacciosi ricordando che le intese politiche sono prive di vincolatività per i parlamentari. Anche l'accordo sul "contingentamento dei parlamentari"[30] è, quindi, venuto subito meno. Già al momento del voto per l'autorizzazione al Governo allo scostamento di bilancio *ex* articolo 81, secondo comma Cost. al Senato erano presenti 222 parlamentari[31], nonostante tutte le forze politiche fossero concordi nel conferire l'autorizzazione al maggior indebitamento. Era già evidente, pertanto, che in votazioni nelle quali non ci sarebbe stata alcuna convergenza fra maggioranza e opposizione l'intesa non sarebbe mai stata rispettata. La situazione ha raggiunto la massima evidenza durante la votazione di una mozione, presentata dalla deputata Meloni il 24 aprile, volta ad impegnare il Parlamento a non aderire alle linee di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES). A seguito della mancata approvazione, esponenti di maggioranza e opposizione si sono accusati reciprocamente per il mancato rispetto degli accordi presi[32].

In sintesi, si può dire che il rifiuto di prendere in considerazione modalità telematiche di partecipazione ai lavori del Parlamento sia stato giustificato dall'interpretazione letterale dell'articolo 64, terzo comma, Cost., il quale, si sostiene, impone la presenza fisica di deputati e senatori. Peraltro, altre disposizioni costituzionali e gli stessi regolamenti fanno frequente riferimento alla presenza fisica dei parlamentari[33]. Sul punto la dottrina è divisa. Parte di essa perora la causa di una maggiore digitalizzazione e dematerializzazione dei lavori parlamentari[34]. Va detto che rifarsi al criterio letterale per l'interpretazione di una disposizione scritta in un momento storico nel quale non era neppure lontanamente immaginabile la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari può essere fuorviante. Non a caso, coloro che si oppongono alla predisposizione di strumenti telematici in Parlamento non fanno tanto riferimento all'articolo 64, terzo comma, Cost., quanto al rischio che corre la libera e corretta formazione della volontà parlamentare derivante dall'eliminazione delle relazioni interpersonali fra deputati e senatori, nonché al messaggio di "sospensione della democrazia rappresentativa" che viene dato, nel momento, peraltro, di massimo protagonismo del Governo[35]. A tali posizioni viene risposto che la partecipazione a distanza alle attività delle Camere servirebbe proprio allo scopo di controbilanciare lo "strapotere" dell'esecutivo. Un Parlamento che si riunisca "a ranghi ridotti" non sembra offrire un'immagine migliore di uno che si riunisca da remoto[36].

3. La soluzione innovativa del Consiglio regionale piemontese.

I sostenitori della predisposizione di strumenti per la partecipazione a distanza ai lavori delle Camere segnalano che questi sono stati introdotti a livello regionale ed è stata consentita per gli enti locali dallo stesso decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Sebbene non si possano paragonare assemblee locali e assemblee legislative a causa dell'estrema diversità di ruolo e funzioni, una riflessione va, invece, fatta sulla decisione di diversi Consigli regionali di riunirsi in videoconferenza[37]. Prima di tutto è opportuno verificare la compatibilità di tali decisioni con le disposizioni costituzionali, sebbene vada ricordato che il ricorso al criterio di interpretazione letterale delle stesse non sia condiviso dalla dottrina in modo pacifico, come si è appena visto. Va subito detto, ma è cosa nota, che il Titolo V non possiede una disposizione analoga all'articolo 64, terzo comma, Cost. L'articolo 121 Cost. si limita a indicare il Consiglio regionale fra gli organi necessari della Regione, attribuendogli primariamente la funzione legislativa e, in secondo luogo,

tutte "*le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi*". L'unica disposizione in cui si parla di deliberazioni è l'articolo 123 Cost. Al secondo comma viene spiegato che lo statuto regionale viene approvato dal Consiglio "*a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". Né per l'approvazione di leggi ordinarie né per lo Statuto, quindi, la Costituzione fa esplicito riferimento alla presenza fisica in Aula dei consiglieri. L'interpretazione letterale delle disposizioni costituzionali non avrebbe potuto impedire ai Consigli regionali di riunirsi in videoconferenza.

Abbandonando il livello costituzionale e approcciandosi alle disposizioni statutarie e regolamentari della Regione Piemonte qualche dubbio può, invece, sorgere. L'articolo 43 dello Statuto piemontese, infatti, al primo comma dispone che "*Il Consiglio regionale delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei Consiglieri in carica e a maggioranza dei presenti, salvo diversa previsione dello Statuto o del Regolamento*". Un altro rinvio al regolamento consiliare si rinviene all'articolo 39, terzo comma, St.: "*I lavori del Consiglio sono organizzati secondo le modalità indicate dal Regolamento*". Per il resto, l'articolo 45, primo comma, St. aggiunge solo che le leggi regionali debbono essere approvate mediante appello nominale. In sintesi, lo Statuto fa riferimento alla riunione fisica dei consiglieri, ma rinvia al regolamento la previsione di modalità alternative per l'organizzazione dei lavori. In effetti, l'articolo 59 del regolamento consiliare, al primo comma, riproduce quanto previsto all'articolo 43 St., senza fare, tuttavia, riferimento al concetto di presenza fisica: "*Il Consiglio delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei Consiglieri in carica e a maggioranza dei Consiglieri che partecipano alla votazione*". Soprattutto, l'articolo 51, quarto comma del regolamento spiega che il Consiglio può riunirsi al di fuori della propria sede "*con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza adottata all'unanimità o del Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". È il combinato fra le due disposizioni ad aver fornito la base regolamentare per l'approvazione, il 19 marzo 2020, della delibera n. 55 da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte.

In altre parole, non vi è stato alcun approccio gradualistico come a livello nazionale. Non vi è stato alcun dibattito sull'opportunità o meno di fissare modalità di partecipazione da remoto per le attività formali e informali delle Commissioni e dell'Aula. A una settimana dal d.P.C.M. che ha esteso le misure di quarantena a tutto il territorio nazionale, all'unanimità i membri dell'Ufficio di Presidenza hanno convenuto di dare al Presidente del Consiglio la facoltà, estesa all'intero periodo di emergenza sanitaria, di disporre la convocazione delle sedute del Consiglio regionale in via telematica. Si evince, pertanto, che le forze politiche piemontesi siano state concordi nel fare un "balzo in avanti" verso la partecipazione a distanza ai lavori consiliari. Come si è visto, questa unanimità di intenti non si è registrata a livello nazionale. Non deve, perciò, stupire che non vi siano state riunioni della Giunta per il regolamento del Consiglio per discutere della questione. Del resto, va sempre ricordato che la videoconferenza è stata considerata una sede alternativa nella quale disporre la riunione dell'assemblea, *ex* articolo 51, quarto comma, del regolamento. L'intera delibera si è occupata così di adattare alla particolare situazione in essere le procedure parlamentari tradizionali, legislative, di indirizzo e di controllo. È, pertanto, necessaria una breve descrizione dei contenuti della delibera prima di procedere oltre.

Come anticipato, l'articolo 1 della delibera dà facoltà al Presidente di convocare il Consiglio in videoconferenza "*secondo le modalità e i tempi previsti dal Regolamento*". Descrive, poi, che cosa si intende per seduta in modalità telematica: una seduta nella quale i componenti del Consiglio partecipano a distanza utilizzando "*strumenti telematici idonei a consentire la comunicazione in tempo reale a due vie e, quindi, il collegamento simultaneo fra tutti i partecipanti*". La piattaforma telematica deve consentire l'identificazione di tutti i consiglieri partecipanti. Allo scopo, durante l'appello nominale di inizio seduta effettuato dal Presidente, tutti i consiglieri partecipanti sono tenuti a tenere la telecamera del proprio dispositivo attiva. Non viene, tuttavia, detto nulla sui luoghi dai quali i consiglieri dovranno effettuare l'accesso alla videoconferenza. Sarebbe stata opportuna una raccomandazione ai consiglieri, simile a quella fatta dal Presidente Fico ai deputati, di assicurarsi di essere in luoghi isolati da interferenze di terzi. La delibera tace anche sulla piattaforma scelta. Dalla visione delle sedute sembra che sia stata adottata la struttura *Cisco Webex Meetings* della *Cisco System*. Affidarsi ad una piattaforma privata non è certo garanzia di impenetrabilità

dall'esterno del sistema di voto. Tuttavia, va ricordato che l'allestimento di un'infrastruttura informatica interna al Consiglio avrebbe richiesto un lasso di tempo non indifferente. Tempo che non sembrava fosse disponibile in quei primi giorni di emergenza. Segue l'articolo 2, che si limita a estendere le modalità telematiche previste per l'Aula anche alle sedute delle Commissioni consiliari.

L'articolo 3 disciplina le modalità di votazione, che nel regolamento interno sono oggetto dell'articolo 74. Di norma, le votazioni possono avvenire a scrutinio segreto o per voto palese. Inoltre, il voto palese non deve necessariamente essere effettuato mediante appello nominale, a meno che non sia richiesto da almeno tre consiglieri o da un Presidente di Gruppo. Invece, lo scrutinio segreto è obbligatorio quando la votazione abbia ad oggetto nomine o qualsiasi altra questione riguardante persone. L'Ufficio di Presidenza ha deciso che le votazioni palesi possano avvenire esclusivamente per appello nominale. Si tratta, in effetti, di una scelta necessaria a tutelare la libertà e la personalità del voto dei consiglieri. Il voto palese manifestato attraverso strumenti elettronici *ex* articolo 74, terzo comma, del regolamento avrebbe posto seri problemi in merito alla sicurezza della trasmissione via internet del voto stesso. A maggior ragione ricordando che la struttura informatica scelta per la riunione in videoconferenza appartiene a una società privata. Per questi motivi, l'articolo 3 ha specificato che, oltre a manifestare a voce il proprio voto una volta chiamati a farlo dal Presidente, i consiglieri sono tenuti a mantenere attiva la telecamera durante le operazioni e a confermare il proprio voto sulla chat interna della piattaforma. Dato il non elevato numero di membri del Consiglio il voto palese per appello nominale assicura il riconoscimento facciale dei consiglieri votanti, ma anche il riconoscimento vocale nel caso in cui rallentamenti della linea non permettano la trasmissione corretta del video. E la conferma del voto sulla chat interna serve ai fini di prova, nel caso in cui i verbalizzanti siano incorsi in errori durante la conta dei voti.

Della presentazione di emendamenti e subemendamenti si è occupato l'articolo 4 della delibera. L'articolo 84 del regolamento si limita a disporre che i consiglieri sono tenuti alla presentazione fino al giorno precedente la "*seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento e comunque prima dell'inizio dell'esame degli articoli*". I commi successivi prevedono eccezioni a questa regola generale. In ogni caso, la disposizione tace sulle modalità del deposito di emendamenti e subemendamenti. L'articolo 4 ha, quindi, previsto il deposito tramite l'invio di una mail dal profilo istituzionale del consigliere a entrambi gli indirizzi di posta elettronica del Segretario generale del Consiglio e dell'Ufficio consiliare, a pena di irricevibilità. Il primo firmatario è tenuto, tra l'altro, ad indicare i nominativi degli altri sottoscrittori. La delibera non tratta il deposito degli altri atti consiliari, quali le interrogazioni, le interrogazioni a risposta immediata, le interpellanze, le mozioni e gli ordini del giorno. Per la presentazione delle proposte di legge, degli atti di indirizzo e degli atti di controllo, infatti, è già esistente un'apposita piattaforma telematica, predisposta all'inizio della legislatura. Essa si serve di un sistema di autenticazione personalizzata a garanzia dell'identità del consigliere proponente. Per emendamenti e subemendamenti tale piattaforma non è ancora stata istituita, per cui si è scelto di comunicare mediante i profili istituzionali dei consiglieri, assicurando comunque l'identità dei proponenti.

L'articolo 5 della delibera dispone le modalità di determinazione del rimborso spese per l'esercizio del mandato. Ai sensi dell'articolo 1.3, primo comma, della legge 13 ottobre 1972, n. 10, ad ogni consigliere è corrisposto un rimborso pari a 3.500 euro. Tale ammontare, prosegue il secondo comma, diminuisce fino ad una somma pari a 150 euro per ogni mancata presenza alle sedute del Consiglio. La delibera precisa, quindi, che, ai fini del calcolo del rimborso, si considerano presenti alle sedute in via telematica i consiglieri che partecipino ad almeno la metà delle votazioni delle sedute stesse. Infine, gli articoli 6 e 7 hanno ad oggetto la pubblicità delle sedute e la verbalizzazione delle votazioni. Il primo dispone la trasmissione, ove possibile, delle sedute in videoconferenza sul sito istituzionale del Consiglio. È lo stesso articolo 51, quinto comma, del regolamento interno a imporre la trasmissione delle sedute dell'Aula, nonché delle Commissioni in sede legislativa, sul sito internet istituzionale dell'ente. L'obbligo di pubblicazione sul sito del Consiglio regionale si estende ai processi verbali e ai resoconti stenografici, ma anche questa è una pratica che era già stata adottata per le sedute in presenza, a garanzia della loro pubblicità. L'articolo 7 della delibera si limita ad aggiungere che la chat interna, quella su cui i consiglieri confermano il

proprio voto espresso a voce durante l'appello nominale, rimane agli atti del Consiglio così come i verbali relativi all'appello nominale e alle singole votazioni. Pertanto, deve anch'essa essere sottoscritta dal funzionario del Consiglio incaricato della verbalizzazione, ai sensi dell'articolo 57, primo comma, del regolamento.

Un'ulteriore delibera è stata necessaria in vista della nomina di un membro del Consiglio generale della Compagnia di San Paolo[38]. Si è accennato al fatto che l'articolo 74, secondo comma, impone lo scrutinio segreto per le votazioni inerenti nomine o qualsiasi questione riguardante persone. Il terzo comma aggiunge che le votazioni inerenti nomine possono essere effettuate non solo mediante strumenti elettronici, ma anche tramite il deposito di una scheda. Tale modalità di voto consiste, semplicemente, nella consegna ai consiglieri regionali di una scheda nella quale dovranno indicare il candidato di proprio gradimento e che dovranno depositare in un'urna posta in Aula *ex* articolo 76. Chiusa la votazione sono i segretari a procedere allo spoglio delle schede che termina con la proclamazione del risultato da parte del Presidente. Va ricordato che, in vista della nomina, non era possibile adottare procedimenti elettronici di voto, per i motivi illustrati precedentemente inerenti all'impossibilità di garantire con certezza la sicurezza della trasmissione dei voti da remoto contro infiltrazioni esterne o semplici malfunzionamenti del collegamento internet. Restava l'ipotesi della nomina con deposito della scheda che, tuttavia, non poteva certo essere svolta in videoconferenza. Comunicare il candidato prescelto sulla chat interna non avrebbe potuto assicurare la segretezza del voto dei consiglieri.

Pertanto, l'Ufficio di Presidenza si è riunito, sempre in videoconferenza, appositamente il 16 aprile, licenziando la delibera n. 66. Essa ha statuito che anche le riunioni dell'Aula inerenti alle nomine avvengano in videoconferenza. La segretezza della votazione viene garantita consentendo l'accesso dei consiglieri in aula per il deposito della scheda con modalità tali da assicurare la tutela della salute di questi e dei dipendenti del Consiglio. In sintesi, la delibera ha disposto che il Presidente, aperta la seduta in videoconferenza, procede sempre all'appello nominale dei consiglieri e li invita a recarsi in aula per il deposito della propria scheda di voto, consegnata al momento dell'ingresso in aula, secondo gli orari di accesso fissati in accordo fra i Presidenti dei Gruppi consiliari. Lo "scaglionamento" dei consiglieri è naturalmente disposto per evitare assembramenti e contatti non necessari. Inoltre, agli stessi viene misurata la temperatura prima di poter entrare in Aula e sono forniti loro i dispositivi di protezione individuale con i quali abbiamo tutti acquistato familiarità. Una volta depositata la scheda i consiglieri devono dichiarare a microfono di aver reso il proprio voto, mentre una telecamera, collegata alla videoconferenza, riprende le operazioni. Al termine, il Presidente procede allo spoglio delle schede e alla proclamazione del candidato vincente.

Una soluzione diversa è stata adottata per la convalida dell'elezione del consigliere Nicco, il primo dei non eletti della lista di Fratelli d'Italia alle elezioni del 26 maggio 2019. Nicco è subentrato al consigliere Rosso a seguito delle dimissioni da quest'ultimo presentate il 20 dicembre 2019, poche ore dopo essere stato sottoposto a custodia cautelare in carcere nell'ambito di un'indagine per voto di scambio della Procura di Torino. Nicco era stato proclamato consigliere il 14 gennaio 2020[39], mentre la Giunta per le elezioni si era riunita il 3 marzo successivo certificando l'assenza di cause di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità in capo al nuovo membro del Consiglio, chiedendo, di conseguenza, la convalida dell'elezione. Ai sensi dell'articolo 18, terzo comma, del regolamento interno la convalida sarebbe dovuta avvenire entro 120 giorni dalla proclamazione, un termine che, tuttavia, è stato ritenuto ordinatorio. Pertanto, in sede di programmazione dei lavori si è deciso di dare priorità all'approvazione delle proposte di legge, di cui si dirà. La convalida dell'elezione del consigliere Nicco è così stata approvata dal Consiglio soltanto il 21 luglio 2020[40], quando sia l'Aula, sia le Commissioni erano già tornate a riunirsi in presenza. Si tratta di una scelta che rientra nella piena disponibilità delle forze politiche in sede di programmazione dei lavori, ma che suscita qualche perplessità. Sarebbe, infatti, stato possibile procedere al voto segreto con deposito di scheda ai sensi della delibera n. 66 del 2020.

Tuttavia, non va dimenticato che tale modalità di voto avrebbe richiesto un giorno intero a causa dell'accesso dei consiglieri all'Aula solo in fasce orarie prestabilite, in un momento nel quale il Consiglio era chiamato ad approvare proposte di legge di contrasto alla crisi economica derivante dalla pandemia, nonché a sottoporre a controllo l'operato della Giunta attraverso interrogazioni e interpellanze. Una volta tornati a riunirsi in presenza, i consiglieri hanno così potuto procedere alla convalida tramite la normale procedura di voto segreto con deposito della scheda ex articolo 76 del regolamento interno. Si potrebbe avere l'impressione che sia stata accantonata per diversi mesi una questione non secondaria quale la definitiva proclamazione di un membro di un'assemblea legislativa. Si tratta di una questione che non è meno importante rispetto alla nomina di un consigliere della Compagnia di San Paolo. Va, però, precisato che il mancato rispetto del termine per l'elezione di un membro del Consiglio generale della Compagnia di San Paolo avrebbe determinato la perdita del diritto di nomina in capo al Consiglio regionale e la conseguente cooptazione del consigliere[41]. Tutt'altra conseguenza rispetto al termine ordinatorio previsto per la convalida di un membro del Consiglio regionale stesso.

4. I rapporti fra le forze politiche piemontesi durante la pandemia.

La prima seduta a svolgersi in videoconferenza è stata la n. 64 del 24 marzo 2020. In essa il Consiglio ha provveduto all'approvazione del DEFR[42], il documento economico finanziario regionale, della Nota di aggiornamento al DEFR[43], della legge di stabilità regionale 2020[44], e, infine, del bilancio di previsione finanziario 2020-2022[45]. L'approvazione è potuta avvenire così velocemente grazie ad un'intesa fra maggioranza e opposizioni, simile a quelle poste in essere dalle forze politiche presenti nel Parlamento nazionale, al fine di sbloccare subito diverse centinaia di milioni di euro di risorse per fronteggiare la crisi economica derivante dal virus. Gran parte degli emendamenti e subemendamenti al disegno di legge di bilancio di previsione sono stati convertiti dalle opposizioni in ordini del giorno, discussi nelle sedute successive[46], ai sensi dell'articolo 87 del regolamento interno, oppure spostati in sede di approvazione del disegno di legge collegato alla legge di stabilità, come si vedrà fra poco. Sono stati discussi e approvati quasi soltanto gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale[47]. Inoltre, lo stesso disegno di legge di bilancio è stato richiamato in Aula senza alcun relatore, ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, del regolamento interno, in quanto non era ancora stato licenziato dalla Commissione e, nonostante la discussione generale fosse aperta, nessun consigliere ha ritenuto opportuno intervenire: si è proceduto direttamente alla votazione articolo per articolo[48]. Il disegno di legge e i relativi emendamenti presentati dalla Giunta sono stati illustrati dall'Assessore al Bilancio Tronzano ad inizio seduta[49].

E, come a livello nazionale, gli accordi hanno avuto vita molto breve. Del resto, la libertà di mandato è una delle prerogative dei consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, dello Statuto. Si può dire che la concordia fra le forze politiche piemontesi sia venuta meno già in sede di approvazione del bilancio. Le opposizioni hanno, infatti, lamentato la violazione, da parte della maggioranza, degli accordi presi in Conferenza dei Presidenti dei Gruppi[50]. Tali accordi consistevano nella chiusura della seduta entro le 18.00 a bilancio di previsione approvato. Non essendo stata rispettata la scadenza, alcuni consiglieri di opposizione si sono lamentati del fatto che fossero in precedenza intervenuti in Aula anche alcuni membri della Giunta per illustrare gli emendamenti - pratica da questi considerata inusuale - allungando i tempi della seduta. Tempi che, hanno sostenuto, avrebbero potuto essere utilizzati per l'illustrazione e la votazione dei pochi emendamenti e subemendamenti presentati dalle opposizioni. La notizia giunta in Aula della pubblicazione di un comunicato stampa annunciante l'approvazione del bilancio quando ancora ciò non era avvenuto non ha fatto altro che aumentare la tensione. Alla fine, a seguito dell'accusa, da parte dei consiglieri della maggioranza e degli assessori della Giunta, di voler fare ostruzionismo in un momento così delicato, i consiglieri di opposizione hanno ritirato quasi tutti i loro emendamenti e

subemendamenti[51], mentre i pochi rimanenti sono stati dati per illustrati[52]. La maggioranza ha così preferito procedere fino all'approvazione finale della proposta di legge anziché chiedere la convocazione straordinaria dell'Aula nelle 24 ore successive per il tramite del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto, come chiedevano i consiglieri di opposizione.

L'urgenza di approvare misure di contrasto alla crisi sanitaria ed economica ha caratterizzato anche le successive sedute del Consiglio. Prevedibilmente, non è stato ristabilito quel clima di concordia e collaborazione fra maggioranza e opposizione che aveva caratterizzato l'inizio della seduta del 24 marzo. Il 5 maggio la Giunta ha presentato la richiesta di dichiarazione di urgenza, ai sensi dell'articolo 83, primo comma, del regolamento interno per la proposta di legge n. 95 del 2020, dal titolo "*Interventi di sostegno finanziario e semplificazione per contrastare l'emergenza da COVID-19*", il cosiddetto Riparti Piemonte. La dichiarazione di urgenza è stata approvata non solo per tale proposta di legge, ma anche per le altre presentate dalle opposizioni: le proposte di legge n. 33, n. 91 e n. 94[53]. Essa ha comportato il dimezzamento dei tempi del procedimento di approvazione della legge, sia in Commissione che in Aula *ex* articolo 83, terzo comma, del regolamento interno. Il 22 maggio il "Riparti Piemonte" è stato licenziato dalla I Commissione insieme ai soli emendamenti della Giunta e dei consiglieri della maggioranza, circa settanta in tutto. Le opposizioni hanno, infatti, ritirato le loro proposte di modifica del testo[54]. La proposta è approdata in Aula tre giorni dopo[55]. In Aula le opposizioni hanno presentato più di cento emendamenti, che, sommandosi a quelli depositati dalla maggioranza, sono arrivati al totale di 183. Il 26 maggio la Giunta ha reagito presentando richiesta di contingentamento dei tempi, ai sensi dell'articolo 69, sesto comma, del regolamento, al fine di approvare il disegno di legge entro il giorno successivo[56]. L'approvazione finale del testo è avvenuta il 27 maggio, come era stato previsto dalla Giunta[57].

Dopo la discussione e approvazione degli ordini del giorno collegati alla proposta di legge n. 95[58] e il respingimento della proposta di legge n. 94, presentata dall'opposizione, il Consiglio ha cominciato la discussione generale sul disegno di legge n. 83, recante il titolo "*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale del 2020*", anch'esso richiamato in Aula privo di relatore ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, del regolamento interno[59]. Durante la discussione generale sono intervenuti solo consiglieri di minoranza, criticando l'estrema eterogeneità delle disposizioni contenute nella proposta e, in particolare, l'incremento delle specie animali cacciabili e la revisione delle modalità estrattive dei materiali delle cave. Disposizioni ritenute del tutto estranee al collegato e meritevoli di essere discusse in separata sede mediante la presentazione di apposite proposte di legge da parte della Giunta[60]. Nella seduta successiva sono stati depositati ben 1942 emendamenti al testo, di cui circa 1900 dalle minoranze[61], il numero più alto mai registrato in cinquant'anni di storia del Consiglio regionale. Come era prevedibile, dopo aver rinunciato alla discussione generale e alla presentazione di emendamenti durante il procedimento di approvazione del bilancio previsionale, i consiglieri di opposizione hanno depositato un numero impressionante di emendamenti in sede di approvazione del collegato alla legge di bilancio, anche sfruttando la nuova modalità di deposito tramite email istituzionale vista in precedenza.

È probabile che questo sia stato il risultato della volontà della Giunta di imporre la propria agenda, sfruttando gli strumenti allo scopo messi a disposizione dal regolamento consiliare[62]. È noto che il concreto dispiegarsi della forma di governo regionale, dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, abbia determinato il passaggio della funzione di indirizzo politico dal Consiglio regionale alla Giunta[63]. E ciò sia a causa dell'elezione diretta del Presidente della Giunta sia di una legge elettorale maggioritaria, approvata a livello nazionale e mai ridiscussa a livello regionale[64]. Sia lo Statuto sia il regolamento consiliare, tuttavia, non prevedono strumenti adeguati contro la proliferazione degli emendamenti per cui il loro deposito diventa un efficace mezzo ostruzionistico per le minoranze. Il nuovo assetto istituzionale neo-parlamentare elaborato nel 1999 si è, infatti, innestato su una struttura consiliare ancorata al principio assembleare tipico delle Regioni a statuto ordinario precedenti la riforma[65]. Ciò determina la mancanza di efficaci strumenti di indirizzo e di

controllo sull'operato della Giunta, sempre più necessari per controbilanciare un Presidente della Regione che trova legittimazione diretta nel corpo elettorale. La situazione di emergenza venuta in essere in questi mesi ha sicuramente "legittimato in via di fatto" un ancor più incisivo ruolo della Giunta e del suo Presidente. La reazione a questo protagonismo è stata individuata dalle opposizioni proprio nel ricorso smodato agli emendamenti alle proposte di legge presentate dalla Giunta.

Il 16 giugno 2020 la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi ha deciso di apporre il contingentamento dei tempi. Il giorno successivo, il Presidente del Consiglio ha fatto discendere da tale decisione il divieto di depositare di ulteriori modifiche al testo, che nel frattempo avevano quasi raggiunto la soglia di 6000[66]. In una nota, il Presidente ha spiegato che la prassi consolidata intende i limiti di tempo assegnati a ciascun gruppo come comprensivi delle varie fasi della discussione in aula, compresa l'illustrazione degli emendamenti e la loro votazione. Consentire il deposito di ulteriori emendamenti, rispetto ai circa 2800 depositati dopo la decisione della Conferenza dei Presidente dei Gruppi, dilaterebbe enormemente il tempo necessario per le votazioni, andando a minacciare quello che è il fine ultimo del contingentamento: consentire l'approvazione in tempi certi del provvedimento per il quale è stato richiesto. Il Presidente ha così annunciato che, dal 17 giugno, avrebbe considerato ricevibili solo gli emendamenti su parti del testo sulle quali vi fosse un'ampia convergenza politica e quelli volti a precisare il contenuto tecnico-giuridico di uno o più articoli[67]. Tale posizione ha incontrato, tuttavia, la forte contrarietà delle opposizioni e sulla stessa si è discusso per ben due sedute[68]. Il 23 giugno è cominciata l'approvazione del collegato al bilancio proseguita nelle successive[69], fino a quando non è stato trovato un accordo fra le forze politiche sullo stralcio dal testo della proposta di alcune delle disposizioni più contestate dalle minoranze[70]. Le opposizioni hanno così gradualmente ritirato gran parte dei loro emendamenti. La proposta di legge è stata, infine, approvata il 2 luglio[71].

Il motivo di tanta animosità risiede nel fatto che il divieto di deposito di emendamenti non è presente nel regolamento consiliare. L'articolo 69 ha ad oggetto la durata dei dibattiti e degli interventi dei consiglieri. Il sesto comma concede alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi la possibilità di fissare preventivamente la durata del dibattito e i tempi riservati ad ogni singolo Gruppo, a condizione che un terzo del tempo totale sia riservato alle opposizioni. Si tratta di uno degli strumenti, di cui si è fatto cenno poco fa, messi a disposizione della maggioranza consiliare per assicurare la realizzazione dell'indirizzo politico della Giunta. Tuttavia, il contingentamento dei tempi non comporta il divieto di depositare di ulteriori emendamenti al momento della sua dichiarazione. Resta valida la regola generale, prevista all'articolo 84, primo comma, del regolamento, per cui le modifiche al testo possono essere depositate sino a 24 ore prima della seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento e comunque prima dell'inizio dell'esame degli articoli. Il contingentamento comporta solo che ogni consigliere non avrà più a disposizione tre minuti per illustrare ogni suo emendamento, ai sensi dell'articolo 85 del regolamento, ma dovrà "auto-regolarsi", restando all'interno del tempo concesso al Gruppo di appartenenza, fissato preventivamente dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi. Del resto, pochi giorni prima la stessa applicazione del contingentamento dei tempi durante l'approvazione del Riparti Piemonte non aveva comportato il divieto di depositare ulteriori emendamenti. E lo stesso Presidente del Consiglio si è riservato di rinviare ad una specifica seduta della Giunta del regolamento la trattazione generale del tema, ribadendo, in ogni caso, che da quel momento la futura applicazione del contingentamento dei tempi comporterà il divieto di depositare emendamenti[72].

5. Conclusioni.

Le delibere licenziate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale piemontese rientrano, a pieno titolo, in ciò che si potrebbe chiamare "diritto dell'emergenza". Di conseguenza, le lenti attraverso cui ne valutiamo la compatibilità con le disposizioni costituzionali, statutarie e persino regolamentari non possono essere le stesse che utilizziamo per valutare una situazione ordinaria[73].

Fatta questa necessaria premessa, tuttavia, sembra che l'Ufficio di Presidenza sia stato piuttosto attento ad evitare deviazioni da quanto disposto dallo Statuto regionale e dal regolamento interno del Consiglio. Si è visto in precedenza che sia lo Statuto che il regolamento interno lasciano un certo grado di flessibilità agli organi consiliari, e nello specifico al Presidente e all'Ufficio di Presidenza, nell'organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni. Tale spazio discrezionale è stato sfruttato al fine di considerare la videoconferenza una delle altre sedi in cui l'Ufficio può deliberare che si riunisca il Consiglio. La riunione in via telematica, anche per adempiere funzioni deliberative, pone diversi problemi in relazione alla sicurezza dell'espressione del voto. Le piattaforme, infatti, dovrebbero essere dotate delle necessarie misure di contrasto contro eventuali infiltrazioni esterne, come viene riconosciuto dagli stessi giuristi che parteggiano per il "voto a distanza"[74]. Il Consiglio ha adottato l'uso di una struttura telematica privata, lasciando irrisolta tale problematica. Tuttavia, va ripetuto che l'allestimento di un'infrastruttura on line interna al Consiglio avrebbe richiesto dei tempi non trascurabili, di certo non pochi giorni o settimane.

Va, comunque, riconosciuto all'Ufficio di Presidenza di aver tenuto conto del rischio di affidarsi ad una società privata per garantire la continuità dei lavori del Consiglio. Le deliberazioni, infatti, sono sempre avvenute per voto palese e appello nominale, evitando, in questo modo, di ricorrere al voto mediante dispositivi elettronici da remoto. In altre parole, si è cercato di riprodurre il più fedelmente possibile le riunioni fisiche in Aula nelle quali i consiglieri esprimono il proprio orientamento a voce dopo essere stati chiamati dal Presidente. Una soluzione magari "artigianale", ma necessaria. In tal senso depone il numero non consistente del collegio: il Consiglio è, infatti, formato da 51 membri. Un numero di poco superiore a quello delle Commissioni della Camera dei deputati, per le quali, si è visto, è stata concessa l'adozione di strumenti telematici, ma solo per le sedute informali. L'esiguità del numero dei consiglieri ha agevolato le operazioni di voto per appello nominale rendendo possibile il riconoscimento del consigliere al momento dell'espressione del voto. La stessa sensibilità verso la sicurezza delle deliberazioni ha caratterizzato la decisione del Consiglio di consentire l'accesso fisico a Palazzo Lascaris, con le dovute misure di distanziamento, in occasione della nomina di un consigliere della Compagnia di San Paolo. Il voto segreto con deposito della scheda è avvenuto così come normalmente avviene, ma con l'accesso all'Aula dei consiglieri diviso per fasce orarie.

Un discorso differente va fatto per la direzione dei lavori del Consiglio in videoconferenza. Quasi subito le minoranze hanno lamentato una scarsa collaborazione da parte delle forze politiche che sostengono la Giunta, le quali hanno imposto unilateralmente la propria agenda. L'episodio più controverso è stato quello dell'applicazione del contingentamento dei tempi *ex* articolo 69, sesto comma, durante la procedura di approvazione della proposta di legge n. 83, con relativo divieto di depositare ulteriori emendamenti. La maggioranza ha interpretato tale disposizione come un diritto della Giunta a poter vedere approvata la propria proposta entro un periodo di tempo determinato. Le minoranze, ovviamente, hanno fatto perno sul fatto che l'articolo 69, sesto comma, pone un limite di tempo per gli interventi dei consiglieri, non per il deposito di emendamenti. Sarebbe ardito, tuttavia, ritenere responsabile, anche solo in parte, della condotta tenuta dalla Giunta la decisione di riunirsi da remoto. I detrattori dell'adozione di strumenti telematici potrebbero facilmente puntare il dito sul fatto che incontrarsi davanti ad uno schermo riduca le reciproche capacità delle forze politiche, di maggioranza e di opposizione, di raggiungere un compromesso per un agevole andamento dei lavori. Va, tuttavia, sempre tenuto presente che la forma di governo regionale piemontese privilegia la governabilità sulla rappresentatività per cui "*di fatto, per la durata della legislatura le opposizioni consiliari si trovano schiacciate in una posizione che le esclude dal gioco politico, e la stessa maggioranza opera più come sostegno che come impulso del governo regionale*"[75]. E non deve stupire che tale dinamica si sia aggravata in un momento emergenziale come questo.

In sintesi, le delibere n. 55 e n. 66 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale piemontese sono state due esempi di gestione dell'emergenza alternativi rispetto a quello adottato a livello nazionale dalle Camere. A distanza di qualche mese dalle prime sedute in videoconferenza si può dire, con tutta la prudenza del caso, che le riunioni in via telematica non abbiano pregiudicato né la libertà, la personalità e la segretezza del voto dei consiglieri né l'ordinaria dinamica politica fra

maggioranza e opposizione all'interno dell'assemblea. La scelta di affidarsi ad una piattaforma privata, sebbene del tutto giustificata dalla situazione emergenziale, pone alcuni interrogativi sulla tutela del diritto di voto dei consiglieri. Tuttavia, oltre alle accortezze assunte dall'Ufficio di Presidenza in tal senso, non si deve dimenticare che la delibera n. 55 rimane un provvedimento temporaneo. E il vero discrimine fra un diritto dell'emergenza e una rottura vera e propria dell'ordine costituzionale è la temporaneità dei provvedimenti assunti[76]. Ciò vale per i provvedimenti assunti dal Governo centrale in questi mesi, ma anche per le delibere in esame. È notizia di pochi giorni fa che il Consiglio regionale tornerà a riunirsi in presenza a partire dal 14 luglio per l'esame di alcune proposte di legge[77]. Questa esperienza può, tuttavia, rivelarsi utile per una futura ed eventuale predisposizione di una piattaforma informatica interna al Consiglio di cui i suoi membri possano servirsi a determinate e tassative condizioni. Si pensi, ad esempio, ai consiglieri assenti per paternità e alle consigliere assenti per maternità. Oggi il tempo per una seria riflessione sul tema esiste, a patto che l'informatica venga considerata un mezzo ausiliario e non sostitutivo della partecipazione fisica ai lavori delle assemblee legislative.

1 Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, internazionale ed europeo, Università Statale di Milano.

2 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *Federalismi*, fasc. 16, p. 1.

3 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., p. 5, nel quale l'autore ribadisce che la democrazia costituzionale è "*un sistema intrinsecamente fragile nella sua pretesa di controllare il potere attraverso la sua sottoposizione al diritto*". E, in quanto tale, "*scommette sulla capacità di quel sistema di non andare in pezzi nel momento in cui l'emergenza lo mette alla prova*".

4 Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 2, p. 122.

5 Si pensi anche solo al Web Academic Seminar *L'attività parlamentare ai tempi del Coronavirus*,organizzato dalla LUISS School of Government, tenutosi il 30 marzo 2020. Oppure il dibattito *Parlamento aperto: a distanza o in presenza?*, organizzato su Facebook dal Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, l'onorevole Brescia, tenutosi il 3 aprile 2020

6 La letteratura sul tema è già molto copiosa. I temi dibattuti vanno dalla presunta illegittimità costituzionale dei provvedimenti assunti dall'esecutivo a causa dell'intollerabile restrizione dei diritti fondamentali fino all'aggiramento della gerarchia delle fonti del diritto, passando attraverso la mancanza di proporzionalità dell'attività del Governo. Su tutti si vedano Azzariti G. (2020), *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Caravita B. (2020), *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, n. 6; Cavino M. (2020), *COVID-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Cintioli F. (2020), *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *ivi*; Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, n. 8; Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit.; Licciardello S. (2020), *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Lucarelli A. (2020), *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, fasc. 2; Luciani M. (2020), *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 11 aprile; Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit.; Marini F. S. (2020), *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti legge*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*; Mazzaroli L. (2020), *«Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri*, in *ivi*; Sorrentino

F. (2020), *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Staiano S. (2020), *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto dell'epidemia*, in *Rivista AIC*, fasc. 2; Tripodina C. (2020), *La Costituzione ai tempi del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1; Vernata A. (2020), *L'ircocervo normativo. Il decreto "Cura Italia" quale prototipo di una nuova legislazione emergenziale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3.

7 Si veda Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, pp. 217-219. La Giunta per il regolamento del Senato si è riunita soltanto il 9 giugno scorso e soltanto per uniformarsi a quanto era già stato deciso dalla omologa Giunta della Camera del 31 marzo, che sarà fra poco illustrato.

8 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, p. 10.

9 Ibidem, p. 9.

10 Ibidem, pp. 10-11.

11 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 6.

12 Ibidem, p. 8.

13 Ibidem, p. 17.

14 Ibidem, p. 7.

15 Resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 7 maggio 2020, p. 5.

16 Ibidem, p. 13

17 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 217

18 Per una esauriente descrizione dell'attività parlamentare di questi ultimi mesi si rinvia a Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, n. 18, nonché Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit.

19 Si vedano il resoconto della seduta della Camera dei deputati del 5 marzo 2020, pp. 25-26, e il resoconto della seduta del Senato della Repubblica del 10 marzo 2020, p. 6.

20 Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., pp. 39-40.

21 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 7 maggio 2020, p. 3.

22 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 4.

23 Ibidem, p. 7.

24 Si vedano il resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica del 9 aprile 2020, pp. 67-68 e il resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 22 aprile 2020, pp. 111-112.

25 Si veda, a titolo esemplificativo, il resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 6 maggio 2020 in occasione della conversione in legge del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

26 Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 5.

27 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 228

28 Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit., p. 41.

29 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 229

30 Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 125.

31 Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica dell'11 marzo 2020, p. 48.

32 Resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 24 aprile 2020, pp. 66-70.

33 Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, *Osservatorio emergenza COVID-19*, pp. 5-6.

34 Fra questi si vedano Caravita B. (2020), *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit.; Clementi F. (2020), *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3;Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit. Si mostra possibilista sull'adozione di strumenti telematici, ma con alcune perplessità sulla loro applicazione in sede legislativa Lupo N. (2020), *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit.

35 Fra questi si faccia riferimento a Biondi F., Villaschi P. (2020), *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria*, cit.; Buzzaotre M. (2020), *Alcune considerazioni su voto parlamentare a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2; Calvano R. (2020), *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi*, fasc. 21; Dickmann R. (2020), *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, cit.; Tripodina C. (2020), *La Costituzione al tempo del coronavirus*, cit.

36 Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 241.

37 Si facciano gli esempi del Consiglio regionale della Lombardia, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 6 aprile 2020, n. 77, del Consiglio regionale della Toscana, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 25 marzo 2020, n. 25, del Consiglio regionale del Lazio, con delibera 27 maggio 2020, n. 62, e del Consiglio regionale della Campania, con delibera dell'Ufficio di Presidenza 2 aprile 2020, n. 223.

38 Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 67 del Consiglio regionale del Piemonte del 20 aprile 2020.

39 Resoconto stenografico della seduta n. 53 del Consiglio regionale del Piemonte del 14 gennaio 2020, pp. 8-9.

40 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/503-luglio-2020/9504-il-consiglio-convalida-l-elezione-di-davide-nicco.

41 Come si evince da quanto disposto all'articolo 8, commi quarto, quinto, sesto e settimo, dello Statuto della Compagni di San Paolo, consultabile al seguente link https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/Statuto-della-Compagnia-di-San-Paolo.pdf

42 Resoconto stenografico della seduta n. 64 del Consiglio regionale del Piemonte del 24 marzo 2020, p. 62.

43 Ibidem, p. 62.

44 Ibidem, p. 76.

45 Ibidem, p. 124.

46 Si vedano i resoconti stenografici delle sedute del Consiglio n. 65 del 31 marzo 2020 e n. 66 del 7 aprile 2020.

47 Resoconto stenografico della seduta n. 64 del Consiglio regionale del Piemonte del 24 marzo 2020, pp. 80-82.

48 Ibidem, p. 76.

49 Ibidem, pp. 4-10.

50 Ibidem, pp. 77-79, pp. 82-86 e pp. 89-97.

51 Ibidem, pp. 105-106.

52 Ibidem, pp. 106-109.

53 Resoconto stenografico della seduta n. 71 del Consiglio regionale del Piemonte del 5 maggio 2020, pp. 65-67.

54 Resoconto sommario della seduta della I Commissione consiliare del 22 maggio 2020, pp. 2-3.

55 Resoconto stenografico della seduta n. 72 del Consiglio regionale del Piemonte del 25 maggio 2020, p. 17.

56 Resoconto stenografico della seduta n. 74 del Consiglio regionale del Piemonte del 26 maggio 2020, reperibile al link http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=74.

57 Sintesi della seduta n. 75 del Consiglio regionale del Piemonte del 27 maggio 2020.

58 Resoconto stenografico della seduta n. 76 del Consiglio regionale del Piemonte del 4 giugno 2020, reperibile al link http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=76.

59 Resoconto stenografico della seduta n. 78 del Consiglio regionale del Piemonte del 10 giugno 2020, p. 20.

60 Ibidem, pp. 22-36

61 Resoconto stenografico della seduta n. 79 del Consiglio regionale del Piemonte del 16 giugno 2020, reperibile al link http://www.cr.piemonte.it/resocrpfoweb/dettaglioSeduta.do?from=ricercaArchivio&numeroLegislatura=XI&seduta=79.

62 Bertini S. (2018), *La Giunta regionale*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, pp. 225-228.

63 Pallante F. (2018), *L'equilibrio generale della forma di governo*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, p. 193.

64 Un'illustrazione approfondita del sistema elettorale regionale piemontese si trova in Grosso E. (2018), *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. M. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, pp. 199-205.

65 Grosso E. (2018), *Il Consiglio regionale e la legge elettorale*, cit., p. 212.

66 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9430-stop-agli-emendamenti-sull-omnibus.

67 Nota dal titolo "Interpretazione in merito alla presentazione di emendamenti successivamente alla disposizione del cosiddetto "contingentamento" dei tempi ai sensi degli articoli 6, comma 4 e 19, del Regolamento" emessa dal Presidente del Consiglio Allasia il 17 giugno 2020, pp. 1-3

68 Si vedano la sintesi della seduta n. 80 del Consiglio regionale del Piemonte del 17 giugno 2020 e la sintesi della seduta n. 81 del Consiglio regionale del Piemonte del 18 giugno 2020.

69 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9439-primi-voti-sull-omnibus-in-aula e http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9441-omnibus.

70 http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2020/501-giugno-2020/9443-omnibus-raggiunto-un-accordo-tra-maggioranza-e-opposizione.

71 Sintesi della seduta n. 87 del Consiglio regionale del Piemonte del 2 luglio 2020.

72 Nota dal titolo "Interpretazione in merito alla presentazione di emendamenti successivamente alla disposizione del cosiddetto "contingentamento" dei tempi ai sensi degli articoli 6, comma 4 e 19, del Regolamento" emessa dal Presidente del Consiglio Allasia il 17 giugno 2020, p. 4

73 *Il processo, luogo della tutela dei diritti anche e soprattutto nell'emergenza. Dialogando con il Presidente Patroni Griffi sulla giustizia amministrativa*, in *Federalismi*, 2020, n. 14, p. 2.

74 Fra tutti si veda Curreri S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 248-249

75 Pallante F. (2018), *L'equilibrio generale della forma di governo*, cit., p. 195.

76 Grosso E. (2020), *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza*, cit., p. 6.

77 Si veda la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 105 del 10 luglio 2020 che consente il ritorno dei consiglieri di riunirsi nuovamente nella loro sede naturale predisponendo di diverse misure di distanziamento, quali la capienza massima dell'Aula fissata a 60 persone e il limite di permanenza nella stessa pari a 3 ore. La delibera dà anche mandato al Presidente del Consiglio di disporre il ritorno alle riunioni in videoconferenza in caso di recrudescenza dell'emergenza sanitaria.

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

Sanità: “Il Piemonte punta sui servizi territoriali”. Intervista a Ferruccio Fazio, presidente del gruppo di lavoro per la gestione della fase 2 dell'emergenza

“In Piemonte la situazione Covid è sotto controllo, in questo momento non abbiamo praticamente più contagi, salvo qualche caso proveniente dall’estero. È tutto tracciato, monitorato, controllato: conosciamo vita, morte e miracoli di chi è stato colpito dal Coronavirus, sappiamo le condizioni dei parenti, degli amici e di chi è entrato in contatto con loro. Penso di poter dire che la nostra Regione ha fatto un lavoro fenomenale e i dati dimostrano un controllo della situazione persino superiore a quello di quasi tutte le altre regioni italiane, che peraltro hanno compiuto altrettanti encomiabili sforzi”.

Ferruccio Fazio, capo della task-force subalpina contro il Covid-19, fa una breve ricognizione sullo stato dell’arte, ma si sofferma soprattutto sul futuro della sanità piemontese. Del resto anche il disegno di un’evoluzione organizzativa era tra i compiti che gli sono stati affidati al momento della nomina.

Come avete pensato il prossimo avvenire della nostra sanità?

Secondo me non vanno potenziati gli ospedali, come dice il governo nazionale, ma vanno migliorati i servizi territoriali. Medicina di base, medicina generale, Usca, vale a dire le Unità speciali di continuità assistenziali.

Stiamo provando a immaginare come potrà essere il sistema sanitario territoriale proponendo di rendere centrale il medico di medicina generale e di favorire l’associazionismo. Solo così si potranno lasciare sul territorio alcune patologie non gravi e contribuire al decongestionamento dei pronto soccorso e degli ospedali, favorendo il benessere e la qualità della vita dei cittadini

Perché?

La Sanità piemontese, in questa pandemia, ha evidenziato una buona tenuta degli ospedali e una debolezza dei servizi territoriali. Se nella fase iniziale ci sono stati diversi affanni, come è successo nel resto del mondo, non è perché gli ospedali siano inefficienti, ma perché è risultato carente il primo filtro territoriale.

Quali le conseguenze?

Nelle primissime settimane, praticamente le persone non erano intercettate sul territorio dai medici, ma venivano mandate negli ospedali. Intasandoli. Noi abbiamo fatto un progetto per migliorare la situazione, anche al di là degli eventi eccezionali.

Le annose difficoltà economiche della Sanità e il piano di rientro di qualche anno fa hanno influito sull’organizzazione piemontese?

I piani di rientro hanno condizionato la nostra organizzazione, perché i governi regionali precedenti si sono trovati in difficoltà e hanno in qualche modo ridotto i servizi territoriali.

Ma quanto costerebbe potenziarli?

Abbiamo sviluppato un progetto dettagliato. Il costo della nostra riforma è di 16 milioni l’anno, tuttavia assicurerebbe risparmi di molto superiori. Perché con una migliore organizzazione di rete, alla fine si economizza. Certo, inizialmente si tratta d’investire sul personale: infermieri, medici e personale di supporto del territorio. Le Usca stesse vanno stabilizzate e hanno un costo. Ma sul lungo termine questi investimenti porteranno efficienza, assistenza migliore e in definitiva risparmi.

Torniamo al Covid. Perché parla di un lavoro fenomenale?

Oggi con la tracciatura dei contatti e tutto ciò che è stato messo sul campo, il Piemonte è in grado di assorbire anche un’eventuale recrudescenza. Abbiamo avuto qualche focolaio, come quello dei cittadini del Bangladesh, ma siamo intervenuti prontamente ed abbiamo bloccato sul nascere la cosa.

Dopo Lombardia ed Emilia Romagna, il Piemonte è stata la terza regione per numero di vittime, in Italia...

La questione Piemonte è nata all’inizio, perché siamo con la Lombardia una regione del Nord dove c’è molto spostamento di persone, dove il contagio ha colpito in maniera severa. Nel centro-sud Italia, per fortuna non ci sono stati gli stessi numeri. Ma ribadisco la risposta è stata notevole, a cominciare dai primi interventi che hanno più che raddoppiato i posti di terapia intensiva: oggi abbiamo un monitoraggio giornaliero e ogni piccolo focolaio viene bloccato immediatamente. Guardiamo i fatti. Ultimamente abbiamo uno o due sintomatici al giorno. Alcuni giorni nessuno. E di solito i nuovi casi arrivano tutti dall’estero.

E quindi?

E quindi, nonostante una grossa circolazione del virus, superiore a quella di molte altre regioni, abbiamo completamente arginato il contagio, cosa che non sta avvenendo con la stessa efficacia altrove. Siamo in situazione di controllo e questo è il dato importante che va sottolineato.

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

La comunicazione istituzionale della Regione Piemonte di fronte all'emergenza COVID-19. Intervista a Josè Urso, portavoce del presidente della Regione Piemonte e a Osvaldo Bellino, responsabile comunicazione Unità di crisi

Marinella Belluati[1]

La ragione di fare un'intervista a chi ha gestito direttamente la comunicazione della crisi Covid-19 con responsabilità istituzionali è che durante il momento più critico della pandemia il flusso delle notizie è stato concentrato sul racconto emergenziale e meno sulle strutture che lo hanno gestito sul versante istituzionale. La difficoltà di trattare un tema così delicato e imprevisto a livello narrativo e organizzativo è un dato di sistema importante per gli studi di comunicazione istituzionale. Cos'è successo dal lato della gestione delle risorse e dei flussi di informazione? Come l'istituzione pubblica ha affrontato il proprio ruolo di interposizione e a quali protocolli ha attinto o a creato durante gestione della crisi. Questi interrogativi li abbiamo posti a *Josè Urso***,** portavoce del presidente della Regione Piemonte, e *Osvaldo Bellino*, responsabile comunicazione unità di crisi, in un'intervista che hanno rilasciato il 15 luglio in cui con precisione analitica hanno ripercorso tre mesi di comunicazione d'emergenza. La ricostruzione è ampia e dettagliate e non vengono nascoste le criticità incontrate; si sarebbe potuto fare diversamente e meglio, come sempre, ma il quadro che emerge è di un approccio ponderato che ha cercato di gestire in brevissimo tempo una situazione inimmaginabile da prevedere.

Come la comunicazione della Regione ha affrontato l'emergenza Covid-19?

L'emergenza Covid ha messo in evidenza delle forti tensioni presenti nel nostro lavoro di comunicatori pubblici che si sono dovuti muovere con molta difficoltà tra diritto all'informazione e alla cronaca, diritto alla privacy e obbligo alla trasparenza. Ci sono molte carte etiche che parlano di questi temi, però in momenti di emergenza non funzionano, un po' perché pensate in un contesto in cui il sistema dell'informazione era differente, un po' perché limitano proprio alcune azioni emergenziali. Nel momento in cui si deve far informazione pubblica e di servizio in una situazione come quella che abbiamo vissuto ci si rende conto che qualunque cosa si faccia è sbagliata. Quando io vado a dire dove sono i contagi e indico i paesi dove sono avvenuti, più il centro è piccolo e più lo espongo immediatamente al rischio di scatenare la caccia all'untore. Allora cosa fare? Fornire un dato macro può essere una strategia, ma d'altra, per questioni di tutela della propria incolumità, sono lecite anche le richieste dei cittadini richieste di maggior precisione sul dato. Lo stesso giorno riceviamo una email da parte di una cittadina cinese che rientrata in Italia chiede, per sua sicurezza, le vengano forniti i dati precisi sui luoghi del contagio, perché da loro funziona così ed è preoccupata. Contestualmente, ci arriva un'altra mail di una famiglia di un piccolo centro che dopo la nostra pubblicazione dei dati sui decessi, avendo avuto loro un lutto l'unico in paese, si sono sentiti al centro di un'attenzione spropositata. Ricordo anche il caso del vecchietto che voleva lasciare Torino per rifugiarsi in un paesino in val di Susa dove aveva una casa, aveva pur diritto di sapere se lì ci sono contagi? Chi ha ragione? Avranno diritto di sapere e noi di informare! Perché si doveva nascondere il dato? Ma diffondendo quel dato sapevamo che potenzialmente si sarebbero esposte le persone ad un'attenzione pubblica eccessiva. In quel momento e in quella situazione occorreva stabilire una regola equilibrata. Premesso che non abbiamo mai pubblicato nomi, in una situazione normale la cosa non avrebbe sollevato problemi, ma in una situazione come quella che

abbiamo vissuto, una semplice informazione, pur generica, rende riconoscibili le famiglie e i soggetti e scatena reazioni dei cittadini alla caccia di untori e dei media alla caccia di notizie. Ora che le acque si sono calmate sarebbe opportuno avviare una riflessione con i giornalisti sull'efficacia e le contraddizioni delle carte deontologiche durante la crisi. La Carta di Torino del 2001 sui temi della salute dice un po' tutto e il suo contrario. Una settimana prima che scoppiasse il Covid avevamo fatto un corso di formazione per giornalisti organizzato dall'Assessorato alla Salute proprio sull'emergenza per informare e decidere quali eccezioni prevedere. Arrivata la botta però l'impalcatura si è subito mostrata fragile e ora si deve aprire un dibattito. (Osvaldo Bellino)

Oltre al mondo del cittadino si deve gestire anche quello con l'informazione che ha le sue fonti territoriali. Quando il giornalista ottiene un'informazione, addirittura arrivando all'identità delle persone, e chiede conferma all'istituzione, ti ritrovi a dover decidere cosa fare. Confermare? Ma così facendo ledi il diritto alla *privacy*. Non confermare aprendo altri margini di criticità? Il tema è complesso e si aggiunga che il mondo digitale accelerando moltissimo la propagazione delle informazioni non ne sta aiutando la gestione ponderata, corretta, verificata e tutelante. La fretta di pubblicare prima di qualcun altro e in fretta genera un effetto spesso controproducente anche se in un'ottica di servizio pubblico. Questo si è visto tantissimo nella comunicazione dei decreti e delle ordinanze. Cosa succede quando vengono messi in lavorazione questi strumenti? Vengono condivise delle bozze tra soggetti che hanno il compito di esprimere il loro punto di vista ed integrarle. Quel documento, che viene solitamente condiviso tramite mail o chat interne, nell'arco di pochissimo tempo riesce a finire nelle reti più impensabili, le mamme di una scuola o del gruppo calcetto del martedì, e quello che non è ancora un documento definitivo viene percepito come un atto compiuto generando una serie di reazioni senza fine e un vero e proprio caos di massa. Noi lo abbiamo vissuto con la prima ordinanza di chiusura delle scuole che è stata data per fatta quando ancora era in fase di elaborazione e pubblicata sul sito di una testata che, per esigenza interna, ha forzato il processo dando per certa una decisione ancora *in itinere*. Se chi scrive un titolo afferma che le scuole l'indomani saranno chiuse per ordinanza, quando la decisione è ancora in corso, genera un effetto differente rispetto al dire che sono allo studio misure per chiuderle. Nel dare informazioni non accertate e prima del tempo si produce incertezza e la gente viene spinta a cercare conferma dalle fonti ufficiali, non trovandola, perché la decisione non è ancora stata presa, prende d'assalto i centralini lancia allarme nelle chat private e così si genera il panico. Durante i primi giorni dell'emergenza si è anche dovuto gestire questo aspetto, in una situazione dove i canali avrebbero dovuto essere lasciati più liberi possibile per affrontare l'emergenza sanitaria, si è assistito ad un intasamento del numero verde e delle linee telefoniche della Regione che ha portato per un giorno intero al collasso della rete rallentando le attività dell'ente. Questo si è riprodotto un po' ovunque e a tutti i livelli istituzionali, tanto a livello regionale che ministeriale. Far viaggiare le informazioni ufficiose per la fretta di pubblicale, in contesti di emergenza come quello appena vissuto, è risulta gravoso per chi stava gestendo la situazione ma anche per chi la stava subendo. Purtroppo su questo fronte è stato difficile trovare un argine solido, tranne che il selezionare molto le informazioni da condividere, cosa che però si può sempre fare fino ad un certo punto perché il lavoro di gestione necessita anche di diffusione e di implementazione. Che tu sia un organo di informazione, un politico, un funzionario o la mamma in chat, chi diffonde contenuti non certificati, spesso non si rende conto pienamente della gravità del fatto e dell'impatto. anche se dal lato dei media si aggiunge anche la premura di essere i primi a dare la notizia. (Josè Urso)

Quali nuove modalità e risorse di comunicazione avete attivato?

La gestione dell'emergenza dal punto di vista operativo sanitario e della protezione civile e dal lato istituzionale ed amministrativo sono state messe in campo delle strategie mirate. Se ci sarà un'onda di ritorno ci sentiamo più robusti perché abbiamo imparato dalla situazione. La pandemia ha segnato una linea tra un prima e un dopo. Di sicuro ha colto l'intero sistema alla sprovvista perché nessuno era preparato a gestire una situazione del genere e il territorio non era strutturato a farlo. Ad esempio, venendo al tema dei tamponi, quando è scoppiato il caos il Piemonte aveva solo due laboratori in grado di eseguire circa 200 tamponi al giorno, oggi ne abbiamo 24 con una media di

10.000 tamponi giornalieri e ciò è accaduto in pochi mesi, non anni. La rete territoriale che poteva fare da prima sentinella non era attrezzata, ma in pochissime settimane il sistema si è ristrutturato ed adesso è più robusto e si è dotato di un protocollo di intervento. Sul fronte della comunicazione sono invece più cauta perché si deve ancora fare una riflessione su cosa è stato e cosa come si può ancora migliorare. Dal punto di vista dell'informazione pubblica i problemi sono stati quelli che dicevamo. Prima di tutto, ci sono oggi troppi soggetti fonte di informazione e canali aperti. Quando sono così tanto estese le fonti ed estesi i veicoli d'informazione, tenerli sotto controllo è veramente difficile. O si stabiliscono in regime di crisi conseguenze penali per chi diffonde informazioni non verificate, ma questo è impensabile perché lede la libertà di espressione e il diritto d'informazione e si entra nel campo minato della censura, un problema che altri contesti come quello cinese non hanno avuto, oppure si punta a far crescere il senso di responsabilità di media e cittadini. Si tenga presente che nei tre mesi di emergenza piena non si è parlato altro di Covid e questo è stato sconvolgente perché sono passate in secondo piano tutte le gestioni ordinarie della salute e dell'attività istituzionale. La verità è che il resto non si era fermato. Però dato che tutta l'attività istituzionale era toccata dall'emergenza, si è deciso di fare un coordinamento con l'unità di crisi affinché la comunicazione fosse condivisa e non sovrapposta. In tempi normali, ai quali stiamo ritornando, non succede così perché ogni assessorato mantiene una capacità autonoma di comunicare sui propri temi e di stabilire modalità di relazionarsi con i cittadini. In situazioni normali la gestione ordinaria avviene attraverso una condivisione attraverso chat o durante incontri settimanali in cui si socializzano decisioni e documenti ufficiali e dove anche gli staff di comunicazione si confrontano. Durante il Covid questa pratica è saltata e adesso che siamo nel post stiamo cercando di riportarla alla normalità anche se, va detto, la modalità *smart working* non ha ancora permesso di tornare a pieno regime. (Josè Urso)

In quel momento era necessario trasmettere un messaggio unitario e non dispersivo. Inoltre data la tecnicità di alcune informazione la verifica centralizzata era necessaria per evitare incomprensioni e malintesi. Si è reso necessario un coordinamento energico per non correre il rischio di perdere il controllo, per questo si è istituita l'unità di crisi. Prima dell'emergenza non era ovviamente attiva l'unità di crisi, per cui la Regione era attrezzata a fare comunicazione istituzionale attraverso i suoi vari settori ed ogni assessorato ha un proprio staff. Con la costituzione dell'unità di crisi si è deciso di accentrare l'informazione. Questo perché fino a quel momento i soggetti titolati a parlare per il territorio erano tanti. Nel caso della salute, il primo sono le ASL, se ognuno dei virologi e degli epidemiologi delle 18 Aziende Sanitarie presenti sul territorio piemontese avesse detto la sua si sarebbe generato una situazione di caos. All'inizio era un po' così, ma poi siamo intervenuti. Ci sono stati problemi iniziali legati alla comunicazione dei contagi e dei ricoveri, in quel caso si è deciso di accentrare la comunicazione così come è successo per le informazioni sulla terapia intensiva. L'unità di crisi ha gestito anche la distribuzione dei ricoveri sull'intero territorio. Si è accentrata anche la comunicazione degli stessi assessorati, nel senso che le materie di competenza che andavano ad impattare nel campo dell'emergenza, praticamente tutte, sono state coordinate a livello centrale. (Osvaldo Bellino)

Ci sono state delle strategie più efficaci? E altre meno? Fate alcuni esempi.

Per quanto riguarda il mio ruolo di portavoce, anche se ho dato un giudizio negativo degli effetti prodotti dal cattivo uso di *Whatsapp* in termini di circolazione di *rumors* e di notizie infondate, allo stesso tempo dal punto di vista del potenziale strumenti come questi consentono nuove possibilità e strategie di comunicazione istituzionale. È successo per esempio con la *chat* dei giornalisti che ha funzionato di più che di altri strumenti di comunicazione, come le mail, le telefonate o le conferenze stampa. Alcune nuove possibilità, più dirette e informali come questa, ti permettono di creare delle *chat broadcast* che possono essere usate per diffondere in modo immediato e diretto l'informazione istituzionale. Questo tipo di utilizzo controllato alla fonte è per me una pratica di lavoro normale e lo è diventata ancora di più durante l'emergenza perché mi ha permesso di dare come Regione immediatamente e direttamente le informazioni ufficiali che si riteneva utile dare. Il modo di utilizzare questi strumenti, più informali e meno istituzionali, ma controllati alla fonte, in molti casi,

funziona di più e meglio di altre forme più tradizionali. Si tratta però di nuove possibilità che non significa trascurare la comunicazione più tradizionale, durante il *lockdown* abbiamo curato molto anche i Bollettini regionali con cui davamo le informazioni ufficiali. (Josè Urso)

Nello specifico del Bollettino che prima era accorpato in un'unica pubblicazione di fine giornata e conteneva poche notizie, nel corso dei giorni è diventato qualcosa di più articolato e dettagliato. Ad esempio le notizie erano suddivise per provincia e per notizie sensibili. Questo è stato forse il servizio più utilizzato dai giornalisti e dai cittadini comuni. Abbiamo anche creato una mappa aggiornata dei contagi pubblicata sul sito dove si possono vedere i dati Comune per Comune. Ovviamente ci sono poi stati i problemi di cui si è già accennato rispetto ai piccoli centri. La cosa interessante è che si è attivato un flusso a partire dal territorio che ci forniva informazioni aggiornate in tempo reale, anche prima delle rilevazioni ufficiali. I Sindaci, ad esempio, ci telefonavano regolarmente per darci le loro informazioni così noi avevamo meglio il polso della situazione Questa rete di contatti, la piattaforma e la mappa aggiornata in tempo reale, prima non esistevano e sono stati creati in tempi rapidissimi. Anche il numero verde sanitario 800.19.20.20 è stato messo in piedi in pochissimi giorni, si badi che non è cosa banale attivare un servizio del genere perché significava coprire turni di 24 ore e formare le persone a rispondere in modo appropriato. In un primo momento il numero verde della Regione ha fatto da filtro, poi molto del traffico si è spostato sul 118, ma la risposta attraverso il nuovo numero verde sanitario della Regione è stata risolutiva. In relazione al tema dei social, oggi noi non siamo più i soli detentori della comunicazione istituzionale, ci sono oggi pezzi di società, e non parlo del "cicaleggio" dei privati cittadini, ma penso anche ai sindaci, che usano le loro pagine Facebook per comunicare con i cittadini in modo ufficiale usando i video su Facebook per fare in punto della situazione locale e aggiornare sui contagiati e sul loro stato di salute. Anche questo è un aspetto importante su cui però, noi non abbiamo controllo. Sul piano della Sanità poi accentrare tutta l'informazione è stata un'altra novità. Prima dell'emergenza ogni struttura aveva modalità proprie di comunicazione con il territorio, o non ne aveva alcuna. In quella fase essendo costretti a farlo, l'unità di crisi è stata di supporto e continua ad esserlo l'attività regionale. Nello specifico, le Asl sono diventate molto più consapevoli della necessità di gestire i flussi di informazione, da un lato hanno maturato la necessità di avere informazioni dal centro, dall'altro hanno compreso anche l'importanza del loro ruolo di prossimità nella gestione della situazione. Nel momento più acuto della crisi abbiamo fatto una riunione con i dirigenti delle ASL e abbiamo definito una linea comune. Abbiamo ottenuto che a fare la comunicazione ufficiale fossimo noi, una decisione arbitraria, ma in quel momento necessaria per arginare il panico. Loro hanno risposto bene, anche se è stata interpretata in modo differente, ci sono stati dirigenti che hanno smesso totalmente di dare informazioni ai territori ed altri che le hanno gestite con più buon senso. Ma anche in questo caso la situazione si è complicata, siamo dovuti intervenire anche in alcuni territori in cui le strutture sanitarie hanno smesso di dare notizie generando allarmismo tra le persone che, chiuse in casa, improvvisamente non sapevano più nulla della situazione del pronto soccorso di riferimento, delle terapie intensive, dei protocolli da adottare. In una fase emergenziale inattesa può valere il buon senso, ma non può diventare la regola. L'esigenza di dare e ricevere informazioni rassicuranti resta cruciale soprattutto in una situazione di *lockdown* dove gli effetti si esasperano. Il cittadino chiuso in casa che vuole avere informazioni sui contagi e sulle strutture deve poter ricevere informazioni costanti, quindi anche la soluzione di smettere di comunicare, rischia di essere controproducente. Per questo è stato necessario trovare un equilibrio, ma è stata una lezione che pensiamo di mettere a regime. (Osvaldo Bellino)

Va anche ricordato il rapporto con il mondo dell'informazione e della politica in generale che nelle prime tre settimane hanno mostrato un atteggiamento molto collaborativo. Quando si era nella fase dell'"andrà tutto bene" la gente si è affidata e fidata delle proprie Istituzioni e anche il sistema politico e il mondo dei media si sono alleati in questo sforzo collettivo mostrando un *fair play* encomiabile. Ciò è durato tre settimana, se si fosse esaurita lì la reazione e la percezione di tutti sarebbe stata molto differente e molto positiva rispetto all'azione istituzionale. Il prolungamento nel tempo ha, inevitabilmente, generato insofferenza. Dopo tre settimane si è cominciato a pensare che le risposte non arrivassero nei tempi adeguati e soprattutto la situazione che si prospettava non era

quella desiderata. Inoltre cominciavano a sorgere i timori legati al lavoro, al danno economico alla possibilità di rivedere i propri cari. Tutto è diventato più complicato e a quel punto anche questa armonia istituzionale è venuto meno. (Josè Urso)

Ci sono aspetti che andrebbero ancora potenziati?

Sicuramente dall'emergenza abbiamo messo in atto modelli che si potranno riutilizzare nel futuro, ci possono essere cose da rivedere, ma la strada è quella. Accentrare le competenze sanitarie, prevedere un comitato tecnico scientifico dove discutere i protocolli e pianificare gli interventi diventa fondamentale. Quello che va chiarito meglio è il quadro regolativo, perché ancora oggi ci sono Regioni che hanno fatto scelte differenti, ad esempio non comunicano il dato comunale oppure trasmettendo molte più informazioni. La Regione Piemonte ha fatto una sua scelta ponderata che però non è uguale a quella di altri territori. A differenza di quanto è avvenuto in Veneto, dove il cittadino ha avuto la percezione di essere maggiormente protetto, in Piemonte l'effetto negativo è stato anche dato dal fatto che si è scelto di seguire i protocolli dell'ISS. In Veneto sono state prese decisioni autonome, spesso forzando le direttive, potendo contare su un'altra dotazione di risorse sanitarie e dovendo confrontarsi con un tipo di epidemia più concentrata in Comuni più piccoli facilmente circoscrivibili. Nel caso del Veneto è stato più facile comunicare un modello efficiente. Un altro esempio, il Piemonte è stato associato alla questione delle RSA, ma la situazione regionale è stata molto differente da quella lombarda. Dati alla mano, abbiamo continuato a ripetere ai giornalisti che da noi non c'era quella situazione, ma la nostra versione non è passata sui media. Mentre quando i comitati delle famiglie sono scesi in piazza, giustamente, hanno ottenuto un risalto che comunque ha messo in cattiva luce il nostro operato. (Osvaldo Bellino)

È evidente che lo sforzo di mettere in piedi un modello simile obbliga ad investire moltissime energie nella fase di avvio. Un po' come quando viene lanciato un nuovo dispositivo tecnologico, per quanto si facciano dei test preliminari è nel momento dell'utilizzo che si capiscano i modi per migliorarlo per l'uso reale. Nel nostro caso è la stessa cosa. Anche se la cosa principale è il senso di responsabilità diffusa nel diffondere le informazioni di cui si è in possesso, ma anche quelle di cui non lo si è. Questo secondo me è un aspetto che non potrà mai avere un margine di controllabilità, ma metterlo a tema impatterà molto sulle scelte future. Occorrerebbe stabilire una sorta di uniformità per dare pari diritti a tutti i cittadini di ricevere le stesse informazioni, tenendo conto di tutelare vari diritti e capire quale debba essere più tutelato. Mi sarebbe anche piaciuto che i media avessero parlato di più delle cose fatte, fermo restando che sono consapevole del detto *bad news, good news*! La eco di una cattiva notizia ha sempre un impatto maggiore per l'opinione pubblica e per il giornalismo. Il rischio di narrazioni drammatizzanti che "funzionano" di più, in condizione di emergenza e di crisi sociale ed economica produce un impatto molto pesante. Quando una narrazione genera un effetto alone è difficile decostruirla. L'antidoto sinceramente io non lo possiedo perché entrano in gioco molte variabili difficili da controllare, la quantità di soggetti che hanno potere di generare confusione, la situazione di incertezza, il fatto che le notizie cattive impattano più di quelle positive e la mancanza di senso di responsabilità, ma, a volte anche una forma di leggerezza, (Josè Urso)

Cosa avete imparato da comunicatori dall'emergenza Covid e non rifareste.

A conti fatti l'esperienza dell'Unità di crisi è stata la scelta giusta. Adesso è stata sostituita con il Dipartimento di Prevenzione inter aziendale, una struttura che ha come obiettivo quello di rendere permanente l'esperienza maturata in tre mesi. Anche questo è un risultato raggiunto. (Osvaldo Bellino)

Se c'è una cosa che mi spiace e che, secondo me, andava chiarita con maggior forza è il discorso sui tamponi. Una delle criticità che si è generata è stata la scarsità di tamponi, non è stato sufficientemente chiarito nella prima fase che i tamponi non si potevano fare perché non c'era la dotazione per gestire l'onda d'urto. Il Piemonte in quel momento ha fatto una richiesta di aiuto alle

altre Regioni, ma questo non è stato detto con forza, forse per un eccesso di approccio istituzionale. Anche rispetto al tema delle mascherine e delle dotazioni sanitarie, è passata l'idea che non volessimo distribuirle, ma in realtà non c'erano e non si potevano recuperare in fretta, in un momento in cui non si disponeva di una stima preventiva dei quantitativi necessari a gestire l'emergenza e soprattutto in un momento in cui tutti, da ogni parte del mondo, cercavano di procurarsi dispositivi di protezione. Succedesse di nuovo, sapremo meglio valutare di quante risorse abbiamo necessità, e abbiamo già potenziato le nostre riserve di DPI in vista dell'autunno e della possibilità di un contagio di ritorno. Sul tema dei tamponi avremmo dovuto dire subito e con maggiore chiarezza che avevamo solo due laboratori e ci stavamo rimboccando le maniche per sopperire, cosa che è successa. Ma doveva essere più chiaro che eravamo in una situazione di grave sofferenza. Invece questo ha generato l'idea che i tamponi non si volessero fare e le mascherine non le volessimo distribuire. Va anche ricordato che la Giunta si era insediata da soli sette mesi e si è trovata a gestire una situazione con il sistema sanitario ereditato. In Piemonte ci sono strutture ospedaliere di eccellenza, ma prima dell'emergenza, c'erano poche terapie intensive e sub-intensive, abbiamo duplicato le prime e triplicato le seconde nell'arco di poche settimane. E soprattutto mancava completamente la rete di medicina territoriale, smantellata da decenni di tagli. La carenza nella rete dei laboratori ne è la prova più tangibile. Proprio da questo punto di debolezza adesso la Regione è partita per riprogrammare la sanità futura, a cominciare dal rapporto con i medici di famiglia che rappresentano la prima sentinella sul territorio. Dalla fase due in poi si sta affermando una sorta di sospensione e di stanchezza collettiva, fatta di tante cose, di paura e rabbia e questo inibisce l'ascolto. Adesso si è ancora tutti arrabbiati o disorientati, ma nel momento in cui si ritroverà una pax sociale e le persone ristabiliranno una migliore predisposizione all'ascolto, una cosa che da qui in avanti dovremmo fare di più è spiegare quanto è stato fatto. Quando la situazione si normalizzerà occorrerà raccontare molto e molto bene quello che è stato realizzato nell'arco di poco tempo. Sinceramente non so quante altre Regioni italiane abbiano reagito così in fretta, lo chiedo realmente perché quando possibile mi piacerebbe conoscere la situazione dell'intero paese. Vista dall'esterno l'impressione è che non si sia fatto abbastanza, ma dall'interno assicuro che lo sforzo è stato mastodontico. Questo vorrei diventasse più evidente, quando l'ascolto diventerà più attivo, vorrei fosse reso più chiaro il grande lavoro fatto nell'arco di poche settimane. (Josè Urso)

1 Docente di Sociologia della Comunicazione e di Analisi dei Media, Università 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 ruolo delle Università durante la pandemia
L'emergenza COVID-19 e il ruolo dell'Università del Piemonte Orientale.

Non solo didattica online. L'UPO ha messo in campo competenze trasversali per fronteggiare l'emergenza sanitaria e per plasmare gli scenari economico-sociali dopo la pandemia.

Gian Carlo Avanzi, Rettore Università del Piemonte Orientale

Tutte le attività subito rimodulate.

La diffusione del SARS-CoV-2, che l'11 marzo 2020 ha costretto l'OMS a dichiarare la pandemia, ha portato alla drastica alterazione degli equilibri pubblici e privati. Alla primissima fase di emergenza sanitaria, che ha coinvolto soprattutto ospedali e istituzioni con responsabilità di igiene pubblica, ne è seguita una seconda in cui il sistema-Paese ha cercato un riassetto nelle attività produttive, nei servizi e nell'istruzione, per ripartire, nonostante le limitazioni imposte dal distanziamento fisico e sociale necessario per arginare il diffondersi del contagio.

In questo scenario critico anche l'Università del Piemonte Orientale ha dovuto rimodulare il proprio atteggiamento istituzionale per fare fronte all'emergenza sanitaria, partecipando in maniera organica alla risposta delle tre aziende ospedaliere di Alessandria, Novara e Vercelli, e per garantire ai propri iscritti la continuità didattica, sfida prioritaria e dall'esito tutt'altro che scontato dal punto di vista pratico.

Fin dai primi giorni di marzo docenti e tecnici si sono prontamente organizzati per permettere lo svolgimento *online* delle sessioni di laurea previste; è stato rapidamente predisposto un protocollo per lo svolgimento degli esami a distanza, sia scritti sia orali; il Servizio Bibliotecario di Ateneo ha garantito la fruizione delle risorse librarie digitali; nel sito di Ateneo è stata creata una sezione *ad hoc* per raccogliere in modo organizzato e aggiornato tutte le direttive ufficiali.

L'orientamento si è spostato *online*: "Open", la giornata di porte aperte dedicata alle future matricole, inizialmente prevista per il 14 marzo, si è trasformata in "Open online". In una sezione dedicata del sito sono stati raccolti video di presentazione dei Dipartimenti e dei corsi di laurea, realizzati dai direttori e dai presidenti dei corsi, schede approfondite sui servizi, tour virtuali delle sedi.

Anche gli studenti si sono subito attivati per dare il proprio contributo: le associazioni di studenti e di laureati hanno attivato raccolte fondi a favore delle strutture ospedaliere e degli studenti in difficoltà nel pagamento delle tasse universitarie. UPO Alumni, in particolare, ha intercettato importanti donazioni private per oltre 100 mila euro, che hanno creato una solida forma di difesa contro il rischio di rinuncia allo studio e di cancellare, di fatto, una generazione di laureati.

L'impegno 24/7 negli ospedali e nei laboratori.

Sul versante sanitario l'UPO – coinvolgendo soprattutto personale qualificato e scienziati della Scuola di Medicina, del Dipartimento di Scienze del farmaco e del Dipartimento di Scienze e innovazione tecnologica – ha da subito messo a disposizione della collettività le competenze umane e le strutture di assistenza e ricerca che gestisce nel territorio del Piemonte orientale.

Di concerto con la Regione Piemonte e l'Unità di Crisi Regionale, l'Ateneo ha portato avanti fin dal mese di marzo tre importanti incarichi per combattere la COVID-19.

1. *Produzione di reagenti*. C'è immediatamente stata carenza di tamponi, lo strumento che consente di prelevare cellule superficiali nella mucosa del naso e della bocca per verificare la presenza del virus. Non mancavano gli oggetti in sé, ma i reagenti che consentono l'analisi del RNA virale. La Regione Piemonte ha chiesto all'UPO e all'Università di Torino di effettuare i test sui tamponi in modo autonomo, utilizzando la metodologia 'PCR *real-time'* già in uso da tempo per altre indagini di ricerca. L'UPO si è messa subito in azione e il CAAD (Centro di Ricerca Traslazionale sulle Malattie Autoimmuni e Allergiche), sotto la guida dei professori Claudio Santoro, direttore del Centro, Marisa Gariglio e Umberto Dianzani, ha tempestivamente provveduto.

2. *Impiego sperimentale del Tocilizumab*. La polmonite causata dal COVID-19 provoca, in una minoranza di soggetti, una reazione infiammatoria violenta in cui sarebbe coinvolta l'Interleuchina 6, una sostanza rilasciata dalle cellule responsabili dei meccanismi che regolano l'immunità. Questa infiammazione sarebbe responsabile del grave stato di compromissione dei polmoni che determina spesso la necessità di intubazione. il farmaco biologico Tocilizumab, normalmente utilizzato per curare l'artrite reumatoide, è un potente inibitore dell'Interleuchina 6. L'Agenzia Italiana del Farmaco ha autorizzato l'AOU Maggiore di Carità di Novara alla sperimentazione con questo farmaco, coordinata dal professor Pier Paolo Sainaghi, docente di Medicina interna dell'UPO.

3. *Certificazione di DPI* (Dispositivi di Protezione Individuale). Anche le scorte di mascherine di protezione si sono esaurite i tempi rapidissimi nelle prime settimane di *lockdown*. Alcune aziende locali, che avevano dismesso la produzione, l'hanno ripresa producendo rapidamente i prodotti, che tuttavia non disponevano della certificazione europea che ne autorizzava l'utilizzo in ambiente sanitario. Una *task force* delle università piemontesi, tra cui UPO, confortata dalle Linee guida del MIUR, ha lavorato per fornire prove di equipollenza di questi materiali con quelli certificati e quindi autorizzarne l'uso. Il responsabile delle indagini su questi materiali per l'UPO era il professor Michele Laus.

I laboratori del CAAD, oltre a garantire un considerevole aumento nella produzione di reagenti in collaborazione con gli altri atenei piemontesi, sono stati scelti dalla Regione Piemonte per essere uno dei tre centri pilota che consentiranno alla sanità regionale di analizzare 20.000 tamponi diagnostici giornalieri contro gli attuali 8-9.000. Ciò grazie alla disponibilità di spazi per i laboratori e alle competenze dei ricercatori, ma anche per l'integrazione con la rete ospedaliera che consentirà di tracciare più facilmente i soggetti postivi. In questo contesto sarà cruciale anche lo studio e la ricerca sui campioni raccolti, per capire meglio come si comporta il SARS-CoV-2 e come potremo limitarlo in futuro.

Da metà aprile è poi diventata operativa la Biobanca UPO, una struttura pensata per raccogliere e conservare i campioni biologici relativi ai pazienti affetti da Sars-CoV-2 provenienti da diverse strutture ospedaliere del quadrante orientale del Piemonte. UPO Biobank è una delle risposte dell'Università del Piemonte Orientale per andare incontro all'esigenza concreta di avere a disposizione campioni biologici raccolti secondo criteri stabiliti di qualità di biobancaggio e accompagnati da dati clinici, necessari per avviare progetti di ricerca collaborativi a livello nazionale e internazionale. I campioni biologici e i dati raccolti depositati nella biobanca saranno messi a disposizione dei ricercatori che vorranno avviare progetti di studio allo scopo di comprendere come si sviluppa la malattia, per sviluppare strategie diagnostiche e terapeutiche efficaci e per identificare i fattori biologici che possono aiutarci a riconoscere precocemente coloro che potrebbero sviluppare la malattia in forma più grave.

La biobanca attualmente già operativa presso i Laboratori di Ricerca della Scuola di Medicina di Novara, sarà presto dotata di un ampio spazio presso il CAAD. La struttura sarà organizzata in un laboratorio per il processamento del materiale biologico e un locale, con annessa area tecnica, dedicato a ospitare fino a 12 contenitori criogenici che potranno contenere fino ad un milione di campioni. Oltre alla conservazione dei campioni per la ricerca COVID-19, ci si impegnerà anche nella raccolta di materiale biologico per lo studio dei processi d'invecchiamento nella popolazione del territorio novarese, individuando stili di vita sani e fattori di rischio, nell'ambito del progetto di eccellenza "AGING Project" e "Novara Cohort Study" del Dipartimento di Medicina traslazionale e per progetti di ricerca relativi al progetto di eccellenza "Food for Health" del Dipartimento di Scienze della Salute.

Tra gli studi effettuati dai ricercatori UPO balzati agli onori della cronaca figurano due indagini epidemiologiche condotte a Novara e a Borgosesia. A Novara, un team di ricercatori della clinica universitaria di Otorinolaringoiatria, diretta dal professor Paolo Aluffi Valletti, ha recentemente pubblicato i risultati di un'indagine epidemiologica compiuta su un campione di soggetti novaresi che hanno contratto il SARS-CoV-2 e che dimostra come l'infezione abbia importanti implicazioni nel causare alterazioni della percezione del gusto e dell'olfatto.

Il lavoro *Smell and taste disorders during COVID -19 outbreak: A cross-sectional study on 355 patients*, pubblicato sulla prestigiosa rivista americana *Head and Neck*, è stato coordinato dalla dottoressa Valeria Dell'Era e supervisionato dal professor Massimiliano Garzaro, del gruppo di studio rinologico della clinica Otorinolaringoiatrica. Intervistando un campione di più di trecentocinquanta casi positivi che non hanno richiesto ospedalizzazione, casi catalogabili come lievi, hanno potuto dimostrare come la disfunzione dell'olfatto e del gusto, fino alla completa perdita degli stessi (anosmia ed ageusia in termini tecnici), siano presenti in almeno due soggetti su tre colpiti. In una quota di soggetti la perdita del gusto, dell'olfatto o di entrambi è stato l'unico sintomo di infezione dal virus. Le disfunzioni si manifestano precocemente e possono richiedere anche più di quarantacinque giorni per guarire. Al momento è già in corso uno studio di fase due per capire quali sono le caratteristiche dei soggetti che richiedono più tempo per recuperare e per capire se il virus può lasciare alterazioni permanenti in questi sensi. Presso la stessa clinica otorinolaringoiatrica all'AOU "Maggiore della Carità" di Novara è attivo un ambulatorio ultra-specialistico di rinologia, dove è possibile rivolgersi, tramite il servizio sanitario nazionale, per problematiche legate al naso, come per esempio la perdita dell'olfatto dopo coronavirus.

A Borgosesia UPO e ASL Vercelli, con il supporto del Comune e della Fondazione Valsesia, hanno realizzato uno studio epidemiologico su 4.987 persone (volontarie), pari a circa il 50% degli abitanti di Borgosesia. I risultati principali dello studio hanno evidenziato che il 4,9% della popolazione esaminata era entrato in contatto con il virus e che il 4,2% aveva sviluppato l'immunoglobulina di tipo G (IgG), che normalmente è associata all'immunità, con una quota maggiore di persone immuni tra gli ultrasessantenni; da questa percentuale sono state individuate 24 persone positive al test tampone, 5 delle quali del tutto asintomatiche.

UPO è anche stata pronta a concedere all'Ospedale di Vercelli, dopo una concertazione tra le massime istituzioni, la residenza studentesca di via Quintino Sella, gestita dall'EDISU Piemonte, per la convalescenza degli ammalati di COVID-19 in via di guarigione in uno spazio protetto che a Vercelli non si riusciva a trovare.

Non solo sul territorio.

La Struttura di Medicina fisica e riabilitativa diretta dal prof. Carlo Cisari si è messa a disposizione per collaborare con gli esperti della Guangzhou Medical University per la gestione delle problematiche respiratorie dei pazienti COVID-19. Queste linee guida, a oggi, rappresentano le principali indicazioni scientifiche a livello internazionale per l'approccio riabilitativo di questi pazienti.

Il Crimedim (Centro di Ricerca Interdipartimentale in Medicina di Emergenza e dei Disastri ed Informatica applicata alla didattica e pratica Medica) ha varato in tutto il mondo *webinar* di formazione e di aggiornamento su tutti gli aspetti della crisi, dall'esperienza in prima linea dei medici e paramedici coinvolti alle implicazioni etiche, sociali e psicologiche. Ha pure pubblicato un rapporto preliminare sulla previsione del fabbisogno di posti in terapia intensiva e, per la Cambridge University Press, una *checklist* indirizzata ai direttori e agli operatori sanitari mettendo ordine nella freschissima letteratura scientifica che rischiava di disperdersi. Anche Simnova (Centro Interdipartimentale di Didattica Innovativa e di Simulazione in Medicina e Professioni Sanitarie) ha creato simulazioni e programmi di formazione per affrontare l'imprevedibile.

Il professor Gianluca Gaidano, ordinario di Malattie del sangue, è intervenuto al congresso mondiale della European Hematology Association per discutere sulla gestione delle malattie oncoematologiche durante la pandemia; è stato uno degli ultimi a tenere una *lecture* a Wuhan, la città da dove è partito il virus, durante la conferenza cinese di Ematologia.

La fase 2 per favorire la ricerca.

La fase 2 ha richiesto uno sguardo più ampio per garantire la ripartenza e l'UPO ha messo in campo 46 progetti di ricerca che coinvolgono tutti i Dipartimenti, alcuni in attivazione immediata, raggruppati in 12 direttrici primarie sulle quali operare, linee di ricerca che verranno affrontate in maniera inter- e transdisciplinare.

Dal punto di vista *sanitario* le linee di ricerca riguardano soprattutto:

- l'analisi dei meccanismi patogenetici responsabili dell'insorgenza del Covid-19 (aspetti epidemiologici, genetici, immunologici e ambientali; sviluppo di nuovi trattamenti terapeutici; studi di comunità);
- la diagnostica *in vitro* e *in vivo* (sviluppo e validazione di nuovi test diagnostici anche per diagnosi precoce di massa, sviluppo di modelli animali per capire l'insorgere dell'infezione, impronta metabolica; dispositivi per test diagnostici semplici);
- gli studi di popolazione (valutazione dell'immunità di gregge, miglioramento di qualità e sicurezza nelle RSA);
- il trattamento e la gestione del paziente critico (nuovi approcci diagnostici e classificazione dei pazienti COVID-19, evoluzione della malattia in pazienti con altre patologie).

Il settore *farmacologico* si concentra sull'identificazione di nuovi farmaci e nuove strategie terapeutiche. Nuovi studi riguardano i fattori di rischio e i possibili vettori del virus (contagio per via aerea; aspetti climatici e interazioni ambientali potenzialmente dannosi; interazioni delle superfici; particolato atmosferico studio di animali – uccelli e pipistrelli – come possibili vettori o serbatoio di COVID-19). Si ipotizza anche il tracciamento per mezzo di App su supporti mobili e sistemi informatici per predire la potenziale propagazione del contagio. Verranno infine sviluppati studi sui dispositivi di protezione individuale (riciclo e autosterilizzazione di DPI, utilizzo delle microonde per la sterilizzazione).

Gli effetti della crisi pandemica nel settore socio-economico sono valutati da diversi punti di vista: tenuta del *welfare* sanitario; valutazione del sistema di istruzione e nuove disuguaglianze; sistema produttivo e ripresa delle attività economiche, mobilità territoriale dei cittadini, qualità dell'aria e impatto del COVID-19 sul comparto turistico.

La pandemia è infine esaminata in base agli effetti nei confronti della dimensione politico-istituzionale: come e da chi vengono assunte le decisioni; gestione politica multilivello; analisi giuridica e filosofica del conflitto fra diritti fondamentali e limitazioni alle libertà personali. Anche

la comunicazione nella crisi pandemica ha un suo percorso di analisi privilegiato: si considera la comunicazione istituzionale della pandemia, le *fake news*, il linguaggio utilizzato. Saranno anche proposte delle linee guida di comunicazione politica e scientifica.

Per finire, si affrontano i temi di bioetica e di etica pubblica di fronte alla pandemia, per analizzare la possibilità di accesso alle cure dei cittadini e la distribuzione delle risorse sanitarie fra ospedali e territorio; un'area specifica riguarderà i comportamenti sociali: generosità, solidarietà, resilienza in relazione a COVID-19.

L'UPO è anche nel gruppo di esperti, guidato dal Politecnico di Torino, che hanno steso il progetto "Emergenza COVID-19: Imprese aperte, lavoratori protetti", sottoposto al Governo per facilitare la riapertura del Piemonte nella fase 2. Il gruppo di docenti dell'Università del Piemonte Orientale è composto da: Marisa Gariglio (Microbiologia), Fabrizio Faggiano (Igiene), Paolo Chirico (Statistica), Fabrizia Santini (Diritto del lavoro), Roberta Lombardi (Diritto amministrativo), Carmen Aina (Economia politica), Lucrezia Songini (Economia aziendale), Chiara Morelli (Economia aziendale - Analisi di processi).

Il progetto "Imprese aperte", presentato pubblicamente lo scorso 16 aprile e in seguito sottoposto alla *task force* governativa guidata da Vittorio Colao, si presenta come un *vademecum*: si parte dall'analisi dell'organizzazione del lavoro e dall'individuazione delle attività che possono essere eseguite con il telelavoro (numero e lavoratori interessati), passando per i percorsi degli addetti dentro l'azienda, la classificazione dei luoghi (in base a transito, sosta breve, sosta prolungata, assembramento e assembramento senza utilizzo), fino ad arrivare all'individuazione del personale esterno (consegna prodotti, controlli sul territorio, manutenzione esterna), dei lavoratori distaccati, delle attività in appalto e infine dei rischi secondari.

La ricognizione prevede nuove misure organizzative, procedurali, tecniche, compresi i trasporti; l'utilizzo dei dispositivi di protezione come le mascherine, la pulizia e anche il supporto tecnologico. Gli esperti hanno individuato anche aziende cosiddette 'beta tester', cioè quelle che si candidano a sperimentare le linee guida previa indicazione di dipendenti, attività prima della chiusura e ridefinizione di spazi, riunioni e linee produttive.

A tutto campo nell'impegno per la comunità verso la ripresa.

Non si contano le iniziative con cui UPO ha svolto in modo convincente la propria missione di *public engagement* nel comunicare con la comunità in cui è insediata, dare informazioni, rassicurare. Per fare solo qualche esempio, con l'Associazione Cultura e Sviluppo di Alessandria è stata lanciata #laculturanonsiferma via web. Dirette Facebook sono state tenute su molti argomenti legati al virus negli *UPOTalk* settimanali coordinati dalla prof. Carmen Aina. Il professor Massimiliano Panella ha spiegato su *YouTube* la pandemia in modo semplice ma preciso, a beneficio di chiunque volesse approfondire l'argomento. L'Osservatorio epidemiologico dell'ASL di Vercelli, diretto dal professor Fabrizio Faggiano ha prodotto per l'ASL di Vercelli un opuscolo divulgativo per comprendere meglio le parole dell'epidemia. Uno studente di Informatica, Alberto Ratto, ha persino ideato una app che consentiva di verificare l'entità delle code al supermercato o in farmacia.

La fase 3 dovrebbe coincidere con la definitiva partenza e l'UPO, in una conferenza stampa del 9 luglio, ha dichiarato di essere pronta a riaprire a settembre le aule per le attività didattiche in presenza e in *live streaming*, nel pieno rispetto delle norme vigenti, con prolungamento dell'orario delle lezioni, anche il sabato, e l'ampliamento delle dotazioni tecnologiche.

«I ragazzi e le ragazze che s'iscriveranno all'università dal 1° settembre – ha detto il Rettore – portano sulle spalle il peso di un anno scolastico ferito e foriero di ansia residua, che rischia di compromettere il tradizionale entusiasmo per l'ingresso in università. Riaprire le aule non è un capriccio. L'emergenza della pandemia ci ha obbligati a utilizzare strumenti nuovi, ma la sostanza

fortemente educativa e comunitaria della formazione universitaria non è cambiata. Non ci prestiamo ad avventate competizioni per immatricolare ogni studente possibile; lasciamo alle ragazze e ai ragazzi la libertà e la bellezza della propria scelta maturata secondo le proprie convinzioni».

Il grande rientro sarà la Settimana delle Matricole a fine settembre: quasi un rito di passaggio pieno di ottimismo.

Dare Risposte

Stefano Geuna, Rettore Università degli Studi di Torino

Lavorare con il sapere significa quasi sempre coltivare il dubbio, alleato essenziale nella ricerca della verità. Tuttavia, anche le istituzioni che del sapere si nutrono, devono essere capaci, in alcuni particolari momenti, di fornire certezze e dare risposte. È stato questo il patto che si è istituito tra l'Università di Torino e il tessuto sociale durante l'emergenza Covid 19.

La prima risposta che abbiamo fornito è stata quella della continuità. Fin dal primo momento ci siamo impegnati perché questa emergenza non danneggiasse le carriere degli studenti, per assicurare lo svolgimento delle attività didattiche in modalità a distanza e garantire la continuità formativa ad una popolazione studentesca di ottantamila tra studentesse e studenti iscritti a 155 corsi di laurea, 102 master e 57 scuole di specializzazione. Non si è trattato però solo di dare continuità alle lezioni e agli esami, ma di essere punto di riferimento per decine di migliaia di giovani disorientati da quanto stava accadendo, dagli studenti fuorisede agli stranieri iscritti al nostro Ateneo fino a chi impegnato fuori dal Paese in un progetto Erasmus. Considero la didattica stessa come una relazione tra persone e credo che la nostra scommessa - vinta - sia stata quella di mantenere alta l'attenzione alla persona anche quando proprio il rapporto interpersonale costituiva la maggior fonte di pericolo.

Ogni azione intrapresa in questo periodo, individuando priorità e provvedimenti affinché l'attività didattica e i servizi essenziali – che la rendono possibile – potessero proseguire ed essere erogati, ha richiesto a molte persone spirito di servizio e lavoro duro. Il cambiamento a cui tutti siamo stati chiamati è diventata una consapevolezza condivisa e compresa dall'intera comunità di UniTo. Una comunità a cui rivolgo il mio più sentito ringraziamento per lo spirito di collaborazione dimostrato. Al personale tecnico-amministrativo, alle studentesse, agli studenti, ai docenti e a tutte le altre figure professionali che a vario titolo contribuiscono alla vita del nostro Ateneo.

Va da sé però che l'espressione di continuità che la maggior parte delle persone si attendeva era quella che si concretizzava nella prosecuzione dei corsi. Eravamo pronti? Se esiste una sottile differenza di significato tra "pronti" e "preparati" è questo il momento di sottolinearla. Non eravamo pronti ai blocchi di partenza, nessuno era pronto per una sfida del genere; però eravamo preparati, avevamo le infrastrutture e le competenze per aprire in tempi brevissimi una nuova strada sulla quale quasi centomila giovani avrebbero continuato il percorso iniziato in aula.

Credo che nessuno possa negare che l'Università italiana nel suo complesso sia stata più rapida di altre istituzioni ad adattare la propria offerta alla nuova situazione. La ragione è piuttosto semplice: nell'Università si sperimenta, si fa ricerca, si anticipa il futuro, anche nella didattica. Nell'ateneo torinese, già dal 2003 sono state introdotte forme di didattica *on line* sperimentate da una nutrita avanguardia di docenti; grazie a questa costante sperimentazione, grazie a una cultura dell'innovazione, passare da un'avanguardia alla totalità dei docenti e farlo con la reattività imposta dell'emergenza, per noi è stato possibile.

Mi soffermo sull'aspetto dell'innovazione perché questo è davvero il terreno di confronto tra gli atenei, le istituzioni territoriali e il tessuto produttivo. L'Università di Torino, in una precisa logica di *Public Engagement*, si è messa, e intende farlo sempre più, a disposizione della comunità, di tutta la comunità, dalle realtà economiche fino agli Enti territoriali, perché le competenze e le conoscenze maturate attraverso la ricerca devono essere a beneficio di tutti e perché, parimenti, dopo l'esperienza della pandemia, nessuno può più pensare di ripartire senza fare ricorso a quelle stesse conoscenze e competenze.

L'Università ha un ruolo centrale nel progetto di innovazione sociale dei territori. Così è anche per il nostro Ateneo. Gli atenei, con le loro eccellenze, attraggono e formano le migliori risorse, le quali trovano nei territori in cui agiscono tessuti in grado di alimentare creatività e iniziativa. I giovani ben preparati poi sono il migliore investimento possibile per il futuro. L'innovazione è ciò che risponde all'urgenza di metodi alternativi. Una richiesta che, soprattutto in momenti come questi, ci viene avanzata a gran voce dai protagonisti del futuro e che oggi non possiamo più derogare.

E veniamo quindi a un secondo ambito nel quale l'Università di Torino si è impegnata a dare risposte, quello cioè della ricerca applicata al superamento dell'emergenza. Nel periodo dell'emergenza abbiamo osservato come l'intera società abbia maturato e compreso, il ruolo centrale della ricerca.

L'Università di Torino è stata coinvolta in prima linea nell'emergenza, a partire dalla Scuola di Medicina alla quale mi onoro di appartenere. Molti colleghi sono stati impegnati nel combattere la situazione di grandissima emergenza degli ospedali del nostro territorio. Abbiamo collaborato, già dalle prime ore dell'emergenza, con l'Unità di Crisi, per indicare linee guida che definissero un percorso visibile nell'incertezza nel quale il virus ci aveva precipitati. A meno di un mese dall'inizio del *lockdown*, l'Università degli Studi di Torino e l'Università del Piemonte Orientale hanno allestito un test "*in house*" per l'identificazione del Coronavirus nei tamponi eseguiti sul territorio regionale e lo hanno fatto proprio nel momento in cui la capacità di condurre questi test da parte del Sistema sanitario sembrava compromessa dalla carenza di kit e di consumabili, diventati praticamente irreperibili dal circuito commerciale. Da medico, oltre che da Rettore, sono particolarmente orgoglioso del modo in cui le università hanno saputo fornire quelle soluzioni che le logiche del mercato non riuscivano più a offrire: soluzioni tempestive e di qualità.

La risposta giunta dall'Università è stata una risposta corale, nata per esempio dall'entusiasmo con il quale hanno dato la loro disponibilità i ricercatori e le ricercatrici del Centro Interdipartimentale di Biotecnologie Molecolare e del Centro di Ricerca Traslazionale sulle malattie autoimmuni e allergiche (CAAD-UPO).

Ancora un aspetto forse meno noto che vorrei mettere in luce, è quello del coinvolgimento delle studentesse e degli studenti. Dal 27 febbraio, cioè dal manifestarsi dei primi casi sul territorio piemontese, studentesse e studenti della Scuola di Medicina dell'Università di Torino, coordinati dall'Unità di Crisi della Regione Piemonte sul Coronavirus "Covid19", si sono impegnati volontariamente nel garantire la copertura, 24 ore su 24, di due postazioni telefoniche del numero verde sanitario che forniva informazioni ai cittadini sulle misure da adottare per fronteggiare in maniera corretta la situazione. Neolaureati e studenti del V e VI anno dei due corsi di laurea di medicina e chirurgia iscritti a Torino e Orbassano; giovani che hanno dato prova di quella sensibilità medica che nei nostri corsi cerchiamo di trasmettere come requisito essenziale per svolgere una professione che non assomiglia a nessun'altra. In quel *pre-triage*, il "dare risposte" ha assunto la sua forma più evidente e completa.

Con il nostro Dipartimento di Psicologia poi abbiamo rivolto attenzione alla dimensione del carico emotivo e psicologico con cui tutti abbiamo convissuto in questi giorni, attivando uno sportello di *counseling* dedicato all'emergenza e aperto a tutta la comunità.

Occorre ricordare infine che la ricerca scientifica non è solo quella che si fa nei laboratori. Esiste tutta una serie di altre attività che si sono svolte in remoto e che sono state altrettanto importanti per affrontare l'emergenza: le ricerche bibliografiche e le analisi critiche della letteratura, le elaborazioni dei dati sperimentali e non, la stesura dei rapporti tecnici che sono, a tutti gli effetti, ricerca scientifica, anzi, lasciatemi dire, rappresentano l'anima della scienza. A tal proposito tutti i nostri Dipartimenti sono stati impegnati nell'organizzazione di *webinar* scientifici in tutte le aree disciplinari e di azioni di disseminazione e comunicazione verso il grande pubblico attraverso i social per spiegare l'emergenza secondo punti di vista multidisciplinari. Un modo in più in cui i nostri ricercatori e le nostre ricercatrici hanno potuto condividere e discutere criticamente i risultati delle loro ricerche e fornire spunti di riflessione alla comunità tutta.

Durante l'emergenza Covid l'Università di Torino si è dimostrata, grazie al contributo di tutta la sua comunità, capace di una reazione forte, per molti aspetti tempestiva e efficiente. La situazione ha richiesto e probabilmente ancora richiederà in futuro uno sforzo eccezionale che, ne sono sicuro, tutti insieme sapremo affrontare al meglio. Anche per questo l'Università di Torino può dire di essere una grande comunità.

Il Politecnico di Torino di fronte all'emergenza globale del Covid-19

Guido Saracco, Rettore Politecnico di Torino

Comunità accademica: è una definizione che spesso si usa per descrivere l'insieme di coloro che studiano e lavorano nell'università. Comunità, appunto: in un momento di difficoltà come quello che ha attraversato il nostro Paese e il mondo intero, abbiamo prima di tutto scoperto una risorsa fondamentale che già caratterizzava il nostro Ateneo, ma di cui forse non sempre eravamo così consapevoli, il valore della comunità. Grazie alle competenze di molti e alla disponibilità di tutti nell'adattarsi alla nuova situazione, il Politecnico si è scoperto capace di compiere passi che nel normale scorrere dei semestri, delle lezioni e dei progetti di ricerca, avrebbero forse richiesto anni per essere messi in campo, mentre sono stati proposti in tempi rapidissimi per dare una risposta adeguata alla nostra comunità. Che si trattasse degli studenti, ai quali fin dai primi giorni delle chiusure è stata garantita un'attività didattica che ha permesso di non ritardare lezioni ed esami, dei docenti, che sono stati supportati nella grande disponibilità che hanno dimostrato nell'adottare modalità di insegnamento e valutazione del tutto inedite, del personale, che ha potuto svolgere la propria attività in modi flessibili e che si è dimostrato capace di adattarsi al meglio alla situazione. La vita dell'Ateneo, insomma, è continuata, anche se in forme diverse e nuove.

La didattica da remoto.

Per prima cosa, la didattica ha dovuto reinventarsi per far fronte a una situazione inattesa e improvvisa. A partire dai primi giorni dell'emergenza sanitaria e fino al mese di luglio 2020, tutte le attività didattiche del Politecnico – esami e discussioni di laurea compresi – si sono svolte esclusivamente in modalità online**.** La risposta messa in campo dall'Ateneo è stata senza precedenti: il potenziamento delle infrastrutture informatiche, la scoperta di soluzioni tecnologiche, ma anche di nuove modalità di fare didattica hanno permesso lo svolgimento pressoché regolare delle attività di insegnamento e valutazione nei mesi dell'emergenza. Le soluzioni adottate dal Politecnico sono state improntate all'utilizzo di *software* e server proprietari, irrobustiti poi attraverso l'utilizzo di servizi *in cloud*, in modo da garantire autonomia e un buon livello di soddisfazione nell'utilizzo degli strumenti da parte di docenti e studenti.

Da risposta rapida a una fase di emergenza, la didattica online è diventata un'occasione unica per testare modalità innovative di insegnamento, come l'introduzione della realtà virtuale per le revisioni progettuali, le visite a distanza di laboratori didattici, ma anche a siti culturali, e per introdurre strumenti di formazione e valutazione che potranno entrare, almeno in parte, nel quotidiano di tutti gli studenti dell'Ateneo nel prossimo futuro, anche quando la fase emergenziale sarà terminata.

Anche per l'anno accademico 2020/2021, infatti, l'Ateneo ha deciso di impegnarsi a garantire, per entrambi i semestri, l'erogazione dell'intera offerta formativa di primo e secondo livello in modalità *on line*, ma auspichiamo anche di poter garantire un rientro in presenza per un numero consistente dei nostri studenti, sempre nel rispetto delle norme di distanziamento e delle misure di sicurezza: le aule saranno utilizzate al 25% della loro capienza, privilegiando le attività che necessitano maggiormente dell'interazione e della presenza in aula, come seminari, esercitazioni con confronto tra studenti e docenti, classi progettuali, atelier di progettazione architettonica, team studenteschi,

classi di *problem solving/challenge* (dove gruppi di studenti di diverse discipline risolvono problemi complessi e creano soluzioni innovative), laboratori e tesi sperimentali, tirocini; anche per le lezioni frontali le aule saranno attrezzate in modo da poter garantire allo studente di seguire il corso allo stesso modo in presenza oppure online. Il tutto, con una particolare attenzione alla tutela degli studenti con disabilità.

La ricerca non si è fermata.

La vita dell'Ateneo è continuata anche per quanto riguarda le attività di ricerca, che per forza di cose si sono concentrate molto nei primi mesi dell'emergenza soprattutto su iniziative di contrasto al Covid-19. Anche in questo caso, l'Ateneo ha messo al primo posto i valori di servizio alla comunità e al territorio che devono caratterizzare un'istituzione di ricerca pubblica.

Progetto "Imprese aperte, lavoratori protetti".

È stata subito avviata una grande iniziativa di studio e ricerca multidisciplinare [1] , con un team coordinato dal Politecnico ma composto da esperti delle Università e dei centri di ricerca piemontesi, di associazioni, Enti e altri organismi, che ha analizzato i dati e suggerito principi da adottare in vista della cosiddetta Fase 2. Il risultato è il rapporto "Imprese aperte, lavoratori protetti" [2] , insieme ai successivi report dedicati alle riaperture delle attività sportive [3] (sviluppato con il CONI, il CUSI e le Federazioni) e delle scuole [4] e, infine, alla riconfigurazione delle attività sanitarie ordinarie dopo la prima fase dell'emergenza [5] (con l'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Torino).

I Rapporti, frutto del lavoro di *task force* di esperti e tecnici di ciascun settore, forniscono indicazioni su quattro aspetti: prevenzione, monitoraggio, informazione e formazione per la prevenzione e il contenimento del contagio. Viene indicato, ad esempio, come gestire ingressi, turni e spazi: dalla distanza interpersonale da adottare in relazione alle superfici dei locali - con una maggiore densità di occupazione in aree di transito (corridoio) e meno in quelle di sosta "critiche" come la mensa e l'area fumatori - all'organizzazione degli ingressi e degli spazi grazie anche all'adozione di dispositivi di monitoraggio non invasivo (telecamere IR, telecamere, "intelligenti") nel rispetto della *privacy*, alla suddivisione dei lavoratori in squadre.

Anche l'utilizzo delle tecnologie dovrà essere potenziato, in modo coerente e tarato sullo sviluppo tecnologico di ciascuna realtà aziendale. Le tecnologie suggerite vanno dall'impiego di diari online per il tracciamento a metodi di screening diagnostico rapidi, economici e applicabili in larga scala (ad esempio temperatura con visori IR durante l'intera giornata lavorativa, app di autovalutazione dei sintomi, telediagnosi, ecc.), da attività di formazione online fino alle app per evitare di recarsi in luoghi nei quali già ci sono assembramenti, a sistemi di simulazione degli spazi e dei flussi, fino all'utilizzo della realtà virtuale per la formazione e il lavoro. Tutte le tecnologie suggerite sono tecnicamente ed economicamente praticabili da tutti, le grandi come le piccole imprese.

Un discorso specifico va fatto per le mascherine: le mascherine chirurgiche o "di comunità", specificatamente proposte dal Politecnico di Torino con un livello di qualità testato, sono quelle che i lavoratori dovranno indossare normalmente come dispositivo di prevenzione della trasmissione del contagio; solo in casi specifici (addetti alla rilevazione della temperatura all'ingresso, guardiania, cassieri, squadre di emergenza, ecc.) si consiglia l'impiego di dispositivi di tipo FFP2/FFP3, guanti e cuffie per capelli. Ogni lavoratore potrà opportunamente avere a disposizione un *"kit"* di protezione individuale, composto generalmente da 2-4 mascherine per uso giornaliero e gel igienizzante, che può aiutare a prevenire il contagio anche sui mezzi pubblici.

Il tema dei trasporti – oggetto di un approfondimento condotto insieme alla Commissione "Trasporti, Mobilità, Infrastrutture e Sistemi" dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Torino - è particolarmente delicato: sarà ancora possibile utilizzare tram, autobus e metro, ma con la

consapevolezza che la responsabilità della sicurezza è condivisa tra passeggeri, autisti e gestori dei mezzi, ciascuno per quanto gli compete; quindi sì a distanze di sicurezza e minore affollamento, uso di mascherine e sanificazione dei mezzi, ma anche ai controlli sui contagi tra gli autisti.

Una volta tornati in ufficio o in fabbrica, comunque, il lavoro cambierà secondo quelle modalità alle quali ci stiamo in parte abituando. Ingresso a turni o scaglionato per evitare affollamento sui mezzi pubblici e agli ingressi, potenziamento dello *smart working*, riduzione se non eliminazione delle riunioni in presenza, suddivisione dei lavoratori in squadre - tenendo anche conto della possibile presenza di lavoratori "deboli" rispetto al virus, metodi di formazione interattiva e impiego della realtà virtuale sono solo alcuni degli strumenti suggeriti dal Rapporto.

Un discorso a parte va fatto per teatri, sale da concerto, musei, cinema e biblioteche. Qui la ripartenza deve tenere conto di vincoli fisici, come ad esempio la difficoltà di sanificare ambienti di valore storico, economici, quali la forte riduzione dei posti a sede a sedere in sala per mantenere le distanze, ma anche psicologici, perché servirà una lunga fase di elaborazione prima che le persone tornino a frequentare luoghi chiusi affollati. Il Rapporto fornisce alcune indicazioni per avviare una riapertura, innanzitutto formando il personale e adeguando dove possibile i locali - come nelle biblioteche, dove è possibile applicare barriere di plexiglas - e gestendo gli accessi con app di programmazione.

Particolarmente complesso il discorso legato alla riapertura delle scuole. I 23 estensori del Rapporto "Scuole aperte, Società protetta" [6] hanno preso avvio dalla definizione della possibilità di applicazione dei principi di distanziamento sociale, igiene personale e degli ambienti e utilizzo dei dispositivi di protezione nei contesti scolastici. Ne consegue una prima indicazione, quella della necessità di ridurre la numerosità delle classi, a partire dai nidi e fino ad arrivare alle scuole superiori. Anche i *layout* delle aule e degli spazi comuni dovranno cambiare, per garantire percorsi unidirezionali e il distanziamento necessario a limitare il contagio.

Punto fondamentale, la necessità di prevedere turnazioni nelle classi, a partire dalla scuola primaria, per assicurare numeri contenuti in aula, mentre un'altra parte di alunni segue le lezioni da casa, ma garantendo comunque a tutti i bambini e i ragazzi la possibilità di vivere anche l'esperienza della scuola in presenza. La letteratura internazionale è infatti unanime nel sottolineare l'importanza per tutti i bambini, ma soprattutto per i più svantaggiati economicamente e socialmente, o con qualche disabilità, di esperienze educative extra familiari precoci. Anche nelle fasi 2 e 3 sarà comunque importante la didattica online, integrata con quella in presenza e garantita per tutti grazie ad investimenti in *tablet* e pc per tutti. Si propone nel Rapporto di potenziare anche la figura dell'animatore digitale, che può svolgere il ruolo fondamentale nel supporto tecnico a docenti e famiglie sull'uso di piattaforme e *device*.

Per tornare alla presenza in aula il Rapporto definisce come "necessaria la definizione di un Protocollo nazionale, analogo a quelli redatti per la ripartenza delle attività produttive, che dovrà trovare concretezza, declinazione specifica ed operatività nelle singole diverse realtà scolastiche; proprio in questa direzione, il gruppo di lavoro coordinato dal Politecnico è entrato in contatto con la *task force* del Ministero dell'Istruzione contribuendo alla definizione delle linee guida nazionali anche con l'esperienza maturata con un piano di analisi di dettaglio di alcuni istituti scolastici, scuole dell'infanzia e asili nido selezionati dagli organismi competenti cittadini e regionali come beta-tester.

I Rapporti, resi disponibili a tutti i soggetti interessati su un sito web dedicato (http://www.impreseaperte.polito.it/) ci hanno insegnato molto, non solo dal punto di vista tecnico, ma soprattutto circa la nostra capacità – e la necessità, soprattutto in periodi di emergenza, ma poi anche in quelli ordinari – di fare sistema, prima di tutto tra le nostre competenze interne, ma anche con il territorio.

Laboratori e progetti al servizio del Territorio e del Paese.

Il Politecnico di Torino è un Ateneo con competenze riconosciute a livello internazionale nell'ambito tecnologico.

I laboratori del Politecnico si sono rivelati fin da subito una risorsa preziosissima e si sono messi a disposizione del territorio per supportare il sistema produttivo e le istituzioni. Il primo progetto è nato già nel mese di marzo, quando è diventata evidente la necessità di produrre una quantità di mascherine superiore a quella disponibile nel nostro Paese e moltissime aziende del territorio piemontese hanno dichiarato la propria disponibilità a produrre presidi di protezione individuale. Le Università piemontesi, insieme alla Regione, si sono subito attivate per supportare questa generosa risposta del mondo imprenditoriale mettendo a disposizione le proprie competenze e laboratori per rendere più veloce il processo di certificazione dei materiali prodotti, in modo da poterli rendere più rapidamente disponibili al personale sanitario. Una *task force* di 18 docenti e ricercatori esperti del settore coordinati dal Politecnico, ma che comprende professionisti provenienti, oltre che dalle tre università piemontesi, anche da CNR-STIIMA di Biella, Università di Bologna e alcune aziende specializzate ha consentito in pochi giorni di riaprire i laboratori e allestire protocolli e sofisticati impianti per questa fondamentale missione di servizio.

Dall'inizio del progetto, sono pervenute da parte delle aziende più di 300 domande per testare mascherine e respiratori FFP e 25 per prove su tessuti per camici, fornendo un importante supporto alle aziende che hanno voluto iniziare la produzione.

L'analisi si è concentrata anche, dal punto di vista accademico, sulla definizione di prassi di riferimento per le cosiddette "mascherine di comunità", come definite dal DPCM del 26 giugno 2020, utilizzabili per la prevenzione del contagio da tutti, ad eccezione delle categorie di lavoratori che hanno bisogno di dispositivi medici o di protezione individuale. Insieme a UNI - Ente Italiano di Normazione, sono state pubblicate le UNI/PdR 90:2020, per la definizione dei requisiti prestazionali e dei metodi di prova delle mascherine generiche.

La "Parte 1 - Requisiti, classificazione e marcatura", fornisce i requisiti prestazionali, inclusi gli elementi utili per una loro classificazione e marcatura e indicazioni relative alla valutazione di conformità, mentre la "Parte 2 - Metodi di prova", contiene le indicazioni per l'uso di un metodo innovativo per misurarne le prestazioni filtranti mediante due prove distinte, ovvero l'efficienza di rimozione delle particelle e la resistenza all'attraversamento dell'aria.

Una particolare sottospecie delle mascherine di comunità sono i dispositivi espressamente pensati per attività particolari, come quelle sportive, che richiedono caratteristiche diverse dalle altre. Un team multidisciplinare del Politecnico sta lavorando per cercare in tempi brevi una soluzione al problema degli sportivi, che necessitano di mascherine con caratteristiche di respirabilità e filtrazione adeguate. La prima questione da affrontare è di comfort: uno sportivo ha bisogno di mascherine che consentano il passaggio di almeno 200 litri di aria al minuto, mentre le mascherine chirurgiche garantiscono 95 litri al minuto; una soluzione sarebbe avere una superficie più grande di tessuto filtrante, ma questo sarebbe ergonomicamente poco praticabile perché ridurrebbe la visuale e le prestazioni dell'atleta. La sfida, quindi, è quella di individuare materiali con caratteristiche adeguate e soluzioni di prodotto che massimizzino la capacità di filtraggio e la respirabilità, garantendo, anche, un'indossabilità stabile e che non influenzi il gesto atletico.

I prototipi, confezionati con materiali di partner industriali valutati presso i laboratori del Politecnico, sono stati sottoposti a una serie di test di indossabilità e valutazioni fisiologiche in collaborazione con l'Istituto di Medicina dello Sport di Torino. L'obiettivo dello studio, sostenuto anche dai fondi del *Rotary Club Distretto 2031*, è di arrivare alla definizione di standard replicabili e adottabili dai produttori entro l'autunno, per avere in commercio prodotti a prezzi accessibili e che garantiscano la pratica delle attività sportive in piena sicurezza.

Sempre in tema di dispositivi di protezione, I ricercatori del *virtuaLAB* del Politecnico in collaborazione con il *FabLab Torino* hanno realizzato una maschera elettroventilata a pressione positiva, che permette di proteggere integralmente il viso della persona garantendo un flusso d'aria filtrata fresca e costante. Il dispositivo si compone di una serie di elementi progettati ad hoc e di altri componenti di facile reperibilità sul mercato: i primi – progettati per la produzione in *additive manufacturing* - costituiscono il telaio, elemento strutturale del modello e funzionale al corretto

posizionamento della maschera, alla sua stabilità e adattabilità sul capo dell'utente; i secondi, invece, assolvono le funzioni di isolamento e protezione individuale oltre che di immissione dell'aria all'interno della maschera.

Gli studi dell'Ateneo non si sono concentrati però solo sulle mascherine e i dispositivi di protezione individuale, ma le nostre competenze non potevano che essere applicate all'emergenza in tutti i campi dei nostri studi, con progetti e iniziative di ricerca, anche internazionali, rivolte a dare un contributo allo studio e al contrasto dell'epidemia. A titolo di esempio, è possibile citare alcune di queste ricerche, nate spesso dalla volontà dei singoli ricercatori e delle loro reti sul territorio o internazionali di voler contribuire alla soluzione dell'emergenza.

Una ricerca italo-statunitense, finanziata dalla *National Science Foundation USA*, ha indagato i meccanismi legati ai cosiddetti tamponi "*drive-through*", cioè quelli realizzati direttamente in auto. Il Politecnico ha messo a disposizione la sua competenza nello sviluppo di modelli per la diffusione di malattie infettive che tengano conto delle variazioni di attività e del comportamento umano sulla città test di New Rochelle, uno dei primi importanti focolai di COVID-19 nello stato di New York, per sviluppare un modello utile a valutare l'efficacia delle procedure di *testing* con l'introduzione di strutture "*drive-through*".

Sempre in tema di analisi dei dati, hanno fornito un contributo, un gruppo di ricercatori del Dipartimento di Elettronica del Politecnico ha sviluppato una variante di un *Modello SIR - Susceptible-Infected-Recovered*, già utilizzato per lo studio dei fenomeni infettivi, per definire un modello predittivo sull'andamento dei contagi COVID-19 in Italia. Il modello standard è stato modificato introducendo nuovi parametri, tra cui il numero dei positivi rilevati in rapporto al numero di contagiati effettivi. La rilevazione originale è durata dal 24 febbraio al 30 marzo e si è basata sui numeri forniti dalla Protezione Civile, sia aggregati sia differenziati per regione, e ha consentito di individuare un valore approssimativo di 63 per il fattore relativo alla proporzione contagi rilevati/contagi effettivi, e di stimare il tasso di infettività, il tasso di mortalità e quello di guarigione relativi all'epidemia. Le stime ottenute sono sostanzialmente in linea con quelle fornite dall'*Imperial College Team* di Londra, al momento principale riferimento condiviso dalla comunità scientifica, e questo avvalora ancora di più le analisi e le proiezioni ottenute.

Altro ambito di indagine, l'utilizzo della cartografia satellitare ad altissima risoluzione in risposta all'emergenza Covid-19. L'*Associazione Ithaca*, ente partecipato del Politecnico di Torino e dalla Compagnia di San Paolo, ha permesso l'attivazione tramite il Dipartimento di Protezione Civile regionale del servizio *Copernicus Emergency Management Service (EMS)*, per testare la possibilità di derivare dai dati satellitari ad altissima risoluzione (30-50 cm al suolo) informazioni ad elevato valore aggiunto sull'area torinese, con lo scopo di cartografare le strutture temporanee di carattere sanitario e i luoghi soggetti a possibili assembramenti di persone, come mercati rionali e spazi antistanti centri commerciali. Le informazioni raccolte potranno costituire la base per la prossima gestione operativa di queste strutture e di questi spazi.

Sempre in tema di monitoraggio, ma non solo, una tecnologia che può essere utilmente impiegata per la lotta al Covid-19 è quella dei droni. Il *Dipartimento di Ingegneria Meccanica e Aerospaziale del Politecnico*, *ENAC* e la *Drone Unit* della Città di Torino insieme all'azienda americana *Skypersonic*, hanno testato un drone per la sanificazione e monitoraggio di ambienti indoor e outdoor controllato da remoto, facendo agire a Detroit un prototipo comandato da Torino.

Ultimo esempio che voglio citare, l'impiego di una tecnologia su cui il nostro Ateneo è all'avanguardia, come l'*additive manufacturing*, per la realizzazione rapida di dispositivi e componenti: i nostri laboratori e anche i macchinari di alcune *start up* si sono messi a disposizione per stampare in 3D visiere protettive per il personale sanitario e valvole per far diventare respiratori le maschere da *snorkeling*, in un'attività non propriamente di ricerca, ma davvero di servizio alla comunità.

Condividere il patrimonio culturale, oltre che scientifico.

Infine, in un momento di difficoltà e in qualche modo anche di interruzione della vita sociale e delle attività culturali, un'istituzione come il Politecnico di Torino ha anche il compito di trovare modi innovativi di aprirsi a tutta la cittadinanza, condividendo risorse e mettendo a disposizione di tutti contenuti scientifici, culturali o di intrattenimento.

È nata così l'iniziativa social #POLITOdaTE. Un canale per portare il Politecnico a casa di tutti quelli che hanno interesse per la cultura politecnica e che hanno voluto approfondire argomenti più o meno tecnologici nei giorni del *lockdown*. Una rubrica giornaliera fino allo scadere delle norme restrittive necessarie per contrastare la diffusione dell'epidemia, con proposte di contenuti d'archivio e con la creazione di contenuti nuovi, nati per la fruizione digitale, come brevi video-incontri con autori di libri o percorsi digitali delle mostre organizzate in Ateneo.

Insomma, quella che il Politecnico di Torino ha dato di fronte all'emergenza sanitaria è stata una risposta complessiva e corale, che ha riguardato tutte le sue componenti e ha proposto un contributo fattivo per il superamento della prima fase dell'emergenza e la gestione delle fasi successive, per le quali ci siamo già messi a disposizione con la competenza e la disponibilità dei nostri ricercatori e tecnici per favorire una ripresa sociale, oltre che economica, del nostro territorio e del nostro Paese.

1 http://www.impreseaperte.polito.it/

2 http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/imprese_aperte_lavoratori_protetti

3 "Lo Sport riparte in sicurezza", http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/lo_sport_riparte_in_sicurezza

4 "Scuole aperte, società protetta", http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/scuole_aperte_societa_protetta

5 "La cura del cittadino riparte in sicurezza", http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/la_cura_al_cittadino_riparte_in_sicurezza

6 http://www.impreseaperte.polito.it/i_rapporti/scuole_aperte_societa_protetta

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

La disciplina dell'End of Waste dalle origini allo Sblocca Autorizzazioni

Edoardo Manassero[1]

Sommario: 1. L'origine della disciplina del c.d. fine vita di un rifiuto. – 2. Lo spartiacque in tema di cessazione della qualifica di rifiuto: il recepimento della Direttiva 2008/98/ce attraverso il D.Lgs. 205/2010. – 3. L'interpretazione della normativa europea e nazionale EoW fornita dal Ministero dell'ambiente. – 4. I successivi sviluppi giurisprudenziali nazionali relativi all'interpretazione della normativa EoW. – 5. Gli sviluppi della giurisprudenza europea: la sentenza della CGUE n. 60/18. – 6. Il mancato recepimento dell'indirizzo europeo: la Legge c.d. "sblocca cantieri". – 7. La tanto attesa nuova disciplina EoW: la Legge c.d. "sblocca autorizzazioni". – 8. Conclusioni.

1. L'origine della disciplina del c.d. fine vita di un rifiuto.

Nell'ordinamento italiano la nozione di rifiuto ha avuto numerose evoluzioni sino all'attuale formulazione, contenuta nell'articolo 183, comma 1, lett. a), D.Lgs. 03.04.2006, n. 152 (c.d. T.U. ambientale), che lo definisce come "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*".

In altre parole, rientra nella definizione di rifiuto qualunque tipologia di sostanza di cui il soggetto intende, per ragioni differenti, disfarsi[2].

Tuttavia esistono ipotesi in cui, pur essendovi la sopracitata volontà di disfarsene, una sostanza, giuridicamente, non rientra comunque nella categoria dei rifiuti oppure perde tale qualifica.

Tale ultima condizione ha una sua specifica disciplina: la c.d. cessazione della qualifica di rifiuto.

Suddetta disciplina è stata al centro di analisi e dibattiti parlamentari, giurisprudenziali e dottrinali da tempo immemore dei quali si proverà a dare conto in quanto la stessa è considerata da autorevole dottrina[3], insieme alla normativa sul sottoprodotto[4] , il punto di partenza del modello della c.d. *circular economy* o economia circolare.

Brevemente, la *circular economy* è per l'appunto un modello di sviluppo fortemente auspicato a livello europeo tanto da essere posto come obiettivo nei considerando delle direttive in materia di ambiente. Su tutte la direttiva in tema di rifiuti 851/2018/CE - recante "*Modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*" (che meglio si analizzerà in seguito) - che chiarisce, già nel primo considerando, la necessità se non l'obbligo di creare un modello di crescita sostenibile a tutela dell'ambiente, basato sull'economia circolare, a partire dalla gestione dei rifiuti[5].

In particolare, in materia di gestione dei rifiuti, l'economia circolare, secondo illustre dottrina[6], "*si contraddistingue per un migliore utilizzo delle risorse che sospinge l'intero sistema economico verso un approccio circolare (rifiuto come risorsa) invece che lineare, basato sull'uso di prodotti piuttosto che sul loro consumo. Il relativo modello si caratterizza per la valorizzazione dei residui del consumo, l'estensione del ciclo di vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime da riciclo e l'uso di energie da fonti rinnovabili*".

Tornando alla tematica della cessazione della qualifica di rifiuto, occorre effettuare un previo inquadramento di massima della materia, definendo tale cessazione come un processo di recupero su un rifiuto – eseguito nel rispetto di determinati criteri - al termine del quale esso perde tale qualifica per acquisire quella di prodotto.

L'inquadramento di massima ora proposto è frutto di un'evoluzione normativa che, sin dagli anni Ottanta, si è posta l'obiettivo sia di circoscrivere e identificare la sostanza che perde la qualifica di rifiuto sia di definirle modalità e le procedure per le propedeutiche operazioni di recupero.

A proposito di evoluzione cronologica, nel presente scritto - pur nella consapevolezza che anche la materia dell'*End of Waste* si fonda su un sistema di fonti *multilevel* che *in primis* si basa sulle direttive e sui regolamenti europei, a cui seguono gli atti aventi forza di legge nazionali, i decreti ministeriali e in ultimo le circolari - si è preferito compiere un'analisi di tipo temporale piuttosto che gerarchica delle fonti, al fine di meglio comprendere come si è giunti all'emanazione della normativa attualmente in vigore.

Ciò posto, la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto ha avuto un inizio con il D.L. 09.09.1988, n. 397, convertito in L. 09.11.1988, n. 475, il quale primariamente ha identificato la sostanza con il termine "materia prima secondaria".

Più specificamente, veniva affermato che le materie prime secondarie derivavano da "*processi produttivi e che sono suscettibili, eventualmente previ idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura*" (articolo 2, comma 1, D.L. 397/1988 cit.)[7].

La cessazione di qualifica di rifiuto è stata altresì regolata dal D.M. 26.01.1990[8] (su cui era anche intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza 30.10.1990, n. 512[9]), seguito dal D.M. 05.09.1994, il quale più specificamente escludeva dalla disciplina dei rifiuti tutta una serie di materiali e sostanze.

Si è infine giunti al T.U. ambientale, che superava il D.Lgs. 05.02.1997, n. 22[10] , ove era stato inserito un articolo dedicato, il 181-bis[11], che individuava, tramite una serie di criteri, il fine vita del rifiuto nella materia prima secondaria (M.P.S.) sia che questa derivasse da un'attività di recupero riconosciuta da appositi decreti (D.M. 05.02.1998[12]; D.M. 12.06.2002, n. 161; D.M. 17.11.2005, n. 269), sia che questa derivasse da un processo individuato tramite singole procedure autorizzative ordinarie[13].

2. Lo spartiacque in tema di cessazione della qualifica di rifiuto: il recepimento della Direttiva 2008/98/ce attraverso il D.Lgs. 205/2010.

Fatto questo breve *excursus* storico, si analizzerà ora, seguendo per l'appunto un criterio cronologico, la successiva disciplina sulla cessazione della qualifica di rifiuto, contenuta a livello europeo nell'articolo 6 della Direttiva 2008/98/CE del 19.11.2008. Normativa che rappresenta, come meglio si vedrà in seguito, il punto di partenza della regolamentazione attualmente vigente in materia di EoW.

L'articolo 6 sopracitato al paragrafo 1, conteneva (e contiene) i quattro criteri generali per cui un rifiuto, sottoposto a un'operazione di recupero, cessa di essere tale: "*a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana*".

Il successivo paragrafo 2[14] disponeva che tali criteri dovessero essere trasposti in regolamenti *ad hoc* per singole categorie di rifiuti (vd. infra).

Particolarmente rilevante era poi il paragrafo 4[15], il quale prevedeva la possibilità, in via residuale rispetto al livello comunitario, che ogni singolo Stato membro – dandone informazione alla Commissione europea - potesse stabilire "*caso per caso*" se un determinato rifiuto, a seguito di operazione di recupero, perdesse tale qualifica.

A livello nazionale il contenuto dell'articolo in questione è stato recepito dal D.Lgs. 03.12.2010, n. 205 che ha modificato alcuni aspetti del T.U. ambientale, introducendo, tra gli altri, l'articolo 184 ter[16], abrogando l'articolo 181-bis sopramenzionato[17].

L'articolo 184-ter prevedeva, ai commi 1 e 2, che un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, da svolgere nel rispetto di criteri specifici conformi alla disciplina comunitaria, partendo però da quei criteri generali di matrice europea contenuti nell'articolo 6, paragrafo 1 della direttiva:

- *la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici*. Si deve dunque trattare di prodotti comunemente impiegati e che svolgono funzioni conosciute e definite;
- *esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto*. Il fatto che esista un mercato dimostra che difficilmente il materiale derivante dal recupero sarà abbandonato. Va rilevato che differentemente dall'abrogato articolo 181-bis "*la materia derivante dall'attività di recupero non deve necessariamente avere un valore economico intrinseco, essendo sufficiente che esista un mercato o una domanda di tale sostanza od oggetto*"(Cass. Pen., sez. III, 17.06.2011, n. 24427) [18];
- *la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti*. In sostanza il materiale deve avere le caratteristiche richieste in concrete condizioni di utilizzo o di consumo, conformemente tanto alle norme di legge quanto alle norme tecniche relative al bene specifico;
- *l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana*. Il materiale non deve (naturalmente) essere lesivo dell'ambiente e della salute.

Secondo il comma 3, qualora non fossero stati emanati ulteriori regolamenti comunitari contenenti altri criteri, a livello nazionale, veniva data la possibilità, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, di dettarne di nuovi e, nelle more dell'adozione degli stessi, continuavano ad applicarsi le disposizioni relative a norme già in essere in materia di recupero. Tra le altre si annoverano:

- D.M. 05.02.1998, in materia di rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero;
- D.M. 12.06.2002, n. 161, in materia di rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate;
- D.M. 17.11.2005, n. 269, in materia di rifiuti pericolosi provenienti dalle navi;
- D.M. 14.02.2013, n. 22, in materia di Combustibile Solido Secondario;
- Regolamento 333/2011/UE, in materia di Rottami metallici;
- Regolamento 1179/2012/UE, in materia di Rottami di vetro;
- Regolamento 715/2013/UE, in materia di Rottami di rame.

Ciò che emerge, esaminando il combinato disposto delle due norme (europea e nazionale), è dunque un quadro secondo cui in assenza di specifici regolamenti europei che disciplinavano singolarmente quali sostanze - successivamente ad un'operazione di recupero - perdevano le caratteristiche di rifiuto, a livello nazionale era (ed è) possibile predisporre ulteriori criteri[19].

Cosa si intende per livello nazionale?

Inizialmente, la giurisprudenza[20], aveva fornito risposta a tale quesito confermando che solo ed esclusivamente i decreti ministeriali in vigore (nelle more dell'adozione di ulteriori decreti) erano in grado di stabilire i criteri secondo cui una sostanza perde la qualifica di rifiuto e diviene prodotto.

A tal proposito la Cassazione Penale, sez. III, con sentenza 15.04.2014, n. 16423, affermava che un'operazione di recupero garantisce normativamente la perdita della qualifica di rifiuto di una sostanza esclusivamente sulla base dell'*iter* autorizzativo e operativo contenuto nei decreti ministeriali e/o regolamenti sopracitati[21].

3. L'interpretazione della normativa europea e nazionale EoW fornita dal Ministero dell'ambiente.

Successivamente èemersa una diversa interpretazione - rispetto alla Cassazione penale indicata al paragrafo precedente del presente scritto - dell'articolo 6 Direttiva 2008/98/CE in combinato disposto con l'articolo 184-ter, T.U. ambientale.

Al fine di poter esaminare tale interpretazione, occorre fare menzione anche degli articoli 208 e ss. del T.U. Ambientale, in quanto un'attività di recupero deve naturalmente avvenire nell'ambito di impianti autorizzati.

In particolare, l'articolo 208 disciplina il procedimento di rilascio di autorizzazioni per gli impianti di recupero (e smaltimento) di rifiuti di tipo ordinario, da parte dell'organo competente qual è la Regione.

L'articolo 214 riguarda invece una procedura di tipo semplificato per il rilascio di autorizzazioni per gli impianti di recupero.

Suddetti articoli venivano espressamente citati nella nota n. 10045 del 01.07.2016 del Ministero dell'ambiente che aveva quale scopo fornire chiarimenti in merito all'applicabilità dell'articolo 184-ter, fornendo un'interpretazione più estensiva[22].

Il Ministero sosteneva che i criteri per la perdita della qualifica dei rifiuti venivano dettati in via gerarchica dai regolamenti comunitari, dai decreti attuativi e nazionali e in ultima istanza, in caso di assenza dei precedenti e nell'attesa di emanazione degli stessi, dalle Regioni (o Enti da esse delegati) nella fase autorizzativa ordinaria dei singoli impianti aventi quale scopo un'attività di recupero.

A tal proposito nella nota si affermava infatti letteralmente che "*il comma 2 dell'articolo 184-ter in commento ha previsto le seguenti modalità alternative di definizione dei criteri EoW: mediante regolamento comunitario, laddove emanato; mediante uno o più decreti ministeriali, laddove emanati; nelle more dell'adozione dei provvedimenti di cui alle precedenti lettere a) e b) il Legislatore ha, altresì, disposto che, per quanto riguarda il recupero agevolato, continuano ad essere di riferimento i criteri definiti dal Dm 5 febbraio 1998, dal Dm 12 giugno 2002 n. 161 e dal Dm 17 novembre 2005 n. 269, come si evince anche dal comma 4, dell'articolo 214, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 invece, per quanto riguarda il recupero non agevolato, ha dettato una specifica norma di chiusura con l'art. 214, comma 7, ove stabilisce che l'autorizzazione all'esercizio in impianti di operazioni di recupero di rifiuti non individuati ai sensi del presente articolo resta comunque sottoposta alle disposizioni di cui agli artt. 208, 209 e 211*". "[…] *le Regioni – o gli enti da queste individuati – possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli articoli 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'articolo 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali. L'impostazione operata dal Legislatore italiano è conforme al quadro europeo […]*".

In altre parole, si è voluto delineare il seguente quadro che ha avuto riscontri favorevoli[23] e sfavorevoli[24] da parte della dottrina:

- in fase di autorizzazione ordinaria (ex articolo 208 e ss.) veniva fornita una sorta di "delega" agli Enti autorizzatori (si ribadisce sino all'entrata in vigore della regolamentazione comunitaria e nazionale) a definire, per ogni singolo processo, i criteri EoW;
- in fase di autorizzazione semplificata i criteri EoW venivano stabiliti dai D.M. e dai Regolamenti in vigore, come indicato nell'articolo 184-ter.

4. I successivi sviluppi giurisprudenziali nazionali relativi all'interpretazione della normativa EoW.

In un secondo tempola giurisprudenza amministrativa è sembrata recepire le indicazioni contenute nella Circolare ministeriale.

In particolar modo il T.A.R. Lombardia, con sentenza 26.10.2016, n. 1958, ha ritenuto che un Ente, in sede di autorizzazione ambientale, abbia il potere di valutare nel singolo caso i requisiti necessari per l'autorizzazione al recupero, sempre nel rispetto dei principi e criteri contenuti nell'articolo 184-ter, al fine di garantire la corretta applicazione dell'articolo 178 del T.U. Ambientale[25].

Di diverso avviso è stata però, nell'anno 2018, la IV° Sezione del Consiglio di Stato, che con sentenza 28.02.2018, n. 1229, è intervenuta nel merito di un provvedimento dirigenziale della Regione Veneto che non aveva accolto un'istanza di modifica di un'autorizzazione concessa ad un'Azienda impegnata in un'attività di recupero. Secondo la Regione, non erano in vigore decreti in grado di stabilire i criteri della cessazione della qualifica di rifiuto per le sostanze lavorate dall'Azienda medesima.

Il provvedimento di diniego di modifica, impugnato innanzi al T.A.R. Veneto[26], è stato annullato dai Giudici di primo grado che hanno ritenuto, al contrario, essere nel potere dell'Ente autorizzatore stabilire quali criteri qualifichino la perdita della qualifica di rifiuto in ogni singolo caso.

Come anticipato, tale decisione è stata poi ribaltata dal Consiglio di Stato che ha sostanzialmente motivato la scelta in due passaggi:

- "*la Direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE UE, in tema di determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto, non riconosce il potere di valutazione "caso per caso" ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno Stato membro. Questo potere è stato attribuito dal legislatore statale al Ministero dell'Ambiente, fornendo una lettura del "caso per caso", non già riferito al singolo materiale da esaminare ed (eventualmente) declassificare con specifico provvedimento amministrativo, bensì inteso come "tipologia" di materiale da esaminare e fare oggetto di più generale previsione regolamentare, a monte dell'esercizio della potestà provvedimentale autorizzatoria*";
- "*il potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto spetta, ai sensi della Direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE, allo "Stato", che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione, e non alle Regioni. Laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*".

In estrema sintesi, secondo il Consiglio di Stato, la Direttiva 2008/98/CE non riconosce il potere di valutazione "caso per caso", in relazione alla cessazione della qualifica di rifiuto, ad Enti e/o organizzazioni interne allo Stato (tra queste venivano ricomprese anche le Regioni - o gli Enti da esse delegati - che non hanno il potere di definire cosa è da intendersi o meno come rifiuto in fase

autorizzativa) sia perché in contrasto con il diritto europeo – che prevedeva il "caso per caso" inteso come valutazione della generale tipologia di materiale da declassificare - sia perché in contrasto con la ripartizione competenze tra Stato e Regioni, prevista dalla Costituzione.

Su questa sentenza si sono espressi numerosi autori[27], che sono giunti a conclusioni differenti, con una prevalenza di valutazioni non concordi col contenuto della pronuncia.

Ma andiamo con ordine. Unaparte degli autori sopramenzionati[28] ha ritenuto la sentenza conforme al diritto europeo ed italiano in tema di diritto ambientale, affermando che è corretto rimarcare che la potestà legislativa di settore è in capo allo Stato centrale[29].

Di conseguenza, sempre secondo medesima dottrina[30], è sì necessario garantire l'espansione del concetto di *circular economy*, ma tale espansione non può essere portata avanti ad ogni costo sino a creare un contrasto con il disposto costituzionale.

Altra dottrina[31] ha invecefornito una chiave di lettura differente, tale da poter rendere legittima la possibilità per un Ente autorizzatorio di stabilire i criteri EoW pur non violando le regole europee e costituzionali.

In particolare, la disamina parte dal contenuto del comma 4 dell'articolo 6 della Direttiva, in cui si affermava e si afferma che gli Stati membri possono decidere "caso per caso" se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale.

Posto che suddetta Direttiva è da considerarsi *self executing*[32] e dunque direttamente applicabile nel nostro ordinamento, il suo contenuto è stato approfondito e chiarito dalla *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, nella parte in cui conferisce allo Stato membro il potere di stabilire i criteri EoW, senza entrare nel merito della potestà legislativa e non negando espressamente la competenza agli Enti [33].

Ma vi è di più, non solo non viene negata espressamente la competenza di suddetti Enti, ma si va oltre asserendo che "*qualsiasi livello all'interno dello Stato membro* è *incaricato di sviluppare criteri EoW all'interno della struttura amministrativa nazionale*"[34].

In altre parole, la *Guidance* indica la possibilità per gli Enti autorizzatori di stabilire i criteri di fine vita dei rifiuti caso per caso.

A questa disamina una parte della dottrina[35] – che non ha esitato a definire la pronuncia del Consiglio di Stato addirittura "sciagurata" – ha aggiunto che non appare essere corretta la decisione del Consiglio anche nella parte in cui si sostiene che qualora le Regioni (o Ente delegato) facessero una valutazione "caso per caso" del momento in cui un rifiuto cessa di essere tale, vi sarebbe una violazione del dettato costituzionale, per ciò che concerne il riparto di competenze tra Stato e Regione.

Secondo alcuni autori[36] infatti non vi sarebbe alcun vizio di incompetenza legislativa tra Stato e Regione in quanto la Corte Costituzionale in passato si era già espressa sul tema, asserendo che "*alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti […] deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-quinquies, comma 3, del codice dell'ambiente*"(Corte Cost., 12.04.2017 n. 75).

5. Gli sviluppi della giurisprudenza europea: la sentenza della CGUE n. 60/18.

Dal punto di vista temporale, nel 2018, anche la Corte di giustizia europea, con sentenza sez. II, 28.03.2019, n. 60/18, è intervenuta in tema di cessazione della qualifica di rifiuto in maniera particolarmente rilevante con ripercussioni a livello italiano.

La pronuncia traeva origine da un giudizio incardinato in Estonia in relazione alla qualifica post attività di trattamento per il rifiuto dei fanghi da depurazione.

Più specificamente a seguito della proposizione della questione pregiudiziale interpretativa sempre dell'articolo 6, paragrafo 4[37], della Direttiva 2008/98/CE, era emerso che gli Stati membri, in mancanza di criteri specifici comunitari, "*possono adottare una norma o una regolamentazione tecnica relativa ai rifiuti di una determinata categoria o a un determinato tipo di rifiuto*". Tuttavia possono anche"*prevedere la possibilità di decisioni relative a casi individuali, in particolare sulla base delle domande presentate dai detentori*"[38].

Tale sentenza "anticipa"[39] la modifica al paragrafo 4 dell'articolo 6 della Direttiva 2008/98/CE per il tramite della Direttiva 2018/851/UE[40], ove si prevede più chiaramente la possibilità di valutazione da parte di Enti autorizzatori, nei singoli casi, dei criteri per la perdita della qualifica di rifiuto.

Nel suddetto articolo si asserisce che "*Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana*".

Secondo la dottrina[41], per il tramite della modifica introdotta dalla Direttiva sopracitata viene chiarita finalmente la fattibilità"*di affidare alle Regioni, in mancanza di decreti nazionali e di regolamenti europei, la possibilità di autorizzare, caso per caso, attività di riciclo completo, con la cessazione della qualifica di rifiuto del prodotto ottenuto*".

6. Il mancato recepimento dell'indirizzo europeo: la Legge c.d. "sblocca cantieri".

Parallelamente, a livello italiano, il comma 3 dell'articolo 184-ter, T.U. ambientale veniva modificato per il tramite dell'articolo 1, comma 19, D.L. 18.04.2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla L. 14.06.2019, n. 55[42]; il c.d. "Sblocca cantieri" che tuttavia non aveva fatto propria la variazione alla Direttiva 2008/98/CE di cui sopra.

Il nuovo comma – che a parere dello scrivente appare come un tentativo di mediazione rispetto alle due posizioni analizzate (si v. paragrafi 4 e 5) - disponeva in buona sostanza che:

- i criteri EoW esistenti - contenuti nel D.M. 05.02.1998, nel D.M. 161/2002 e nel D.M. 269/2005 - oltre a continuare ad applicarsi nelle procedure di rilascio delle autorizzazioni all'attività di recupero semplificate potessero essere applicati anche a quelle ordinarie (vd. infra);
- rimanendo fermi i D.M. esistenti citati in precedenza, il Ministero dell'ambiente potesse (solo) discrezionalmente emanare un decreto, non avente natura regolamentare, contenente linee guida per "l'uniforme applicazione" dei criteri EoW, con particolare attenzione alle attività di verifica e controllo sui rifiuti in entrata e sul prodotto in uscita dal processo (già descritti nei D.M.), tenendo conto "*dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti nell'ambiente e sulla salute*";
- le Regioni/Province potessero solo intervenire sulle quantità.

Tale modifica normativa non ha trovato concorde la dottrina che ha così commentato "*invece di procedere, come appariva logico ed opportuno, al recepimento all'interno del nostro ordinamento giuridico dell'art. 6 della direttiva rifiuti (così come modificato dalla direttiva 2018/851/UE), si è*

preferito estendere alle autorizzazioni ordinarie e alle AIA i criteri e vincoli previsti per le autorizzazioni semplificate"[43].

Tale condizione è rimasta immutata sino all'attuale modifica legislativa, fortemente auspicata *in primis* da uno dei padri della disciplina della materia dei rifiuti, ossia l'ex Ministro dell'ambiente, Edoardo Ronchi che così si è espresso: "*Per superare questa situazione ed eliminare il pasticcio combinato al Senato basterebbe, come insieme ad un vasto schieramento andiamo sostenendo da mesi, recepire con urgenza l'art. 6 della nuova Direttiva 2018/851*"[44].

7. La tanto attesa nuova disciplina EoW: la Legge c.d. "sblocca autorizzazioni".

Come anticipato nel paragrafo precedente, la legge c.d. "Sblocca cantieri" è stata celermente superata – anche a seguito delle numerose critiche sopracitate per il mancato recepimento della direttiva 2008/851/UE[45] - dalla L. 02.11.2019, n. 128, provvedimento di conversione del D.L. 03.10.2019, n. 101, recante "*Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali*", anche definito "Sblocca autorizzazioni".

Più precisamente, l'articolo 14-bis del suddetto D.L. convertito ha integrato l'articolo 184-ter del c.d. T.U. ambientale, il quale (finalmente) prevede che - nelle more dell'emanazione di regolamenti UE o di decreti ministeriali, contenenti criteri sulle modalità di recupero delle singole tipologie di rifiuti - le autorizzazioni per le attività di recupero ordinarie possano comunque essere o rilasciate o rinnovate "caso per caso" dalle Autorità competenti (es. Regioni) nel rispetto dell'articolo 6, paragrafo 1 della Direttiva 2008/98/CE (art. 184-ter, comma 3), ma anche delle prescrizioni definite nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che dovranno includere i seguenti punti:

- materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;
- processi e tecniche di trattamento consentiti;
- criteri di qualità per i materiali, di cui è cessata la qualifica di rifiuto, ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario;
- requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso;
- un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Suddette prescrizioni, così come i criteri di cui dell'articolo 6, paragrafo 1 della Direttiva 2008/98/CE, sono meglio identificati e dettagliati nelle Linee Guida n. 23, datate 06.02.2020, emanate dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente c.d. S.N.P.A., le quali – oltre a dare un apporto per ciò che concerne l'attività di controllo che meglio si indicherà in seguito – forniscono supporto "tecnico" alle Autorità competenti per la fase istruttoria di rilascio dell'autorizzazione all'attività di recupero[46].

In sintesi dunque ciò che più rileva - a differenza di quanto era stato considerato dai Giudici del Consiglio di Stato nella sentenza commentata in precedenza (vd. infra) – è la non necessità di attendere l'emanazione di provvedimenti nazionali o comunitari per svolgere un'attività ordinaria di recupero rifiuti giuridicamente intesa.

Questo purché gli Enti autorizzatori rispettino i principi dettati dalla normativa europea di settore e i cinque criteri ora riportati e forniti dal nuovo testo dell'articolo 184-ter, comma 3.

Invece per quanto attiene le procedure autorizzative semplificate, pare di comprendere, da quanto indicato sempre nel comma 3 del novellato art. 184-ter, che continuino ad applicarsi le disposizioni di cui ai D.M. 05.02.1998, D.M. 12.06.2002, n. 161 e D.M. 17.11.2005, n. 269, senza richiami

all'ipotesi autorizzatoria "caso per caso", sino all'adozione dei criteri specifici.

La Legge ha poi previsto ulteriori modifiche tramite l'introduzione di nuovi commi (da 3-bis a 3-septies) in tema di controllo delle autorizzazioni rilasciate e rinnovate secondo le regole di cui sopra.

Entrando più nel dettaglio, l'*iter*che si configura successivamente al rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'operazione di recupero, ai sensi del comma 3, prevede il coinvolgimento anche di altri organi su impulso dell'Ente autorizzatorio[47].

In primis l'ISPRA[48], a cui viene comunicato, nel termine di dieci giorni dal rilascio, l'autorizzazione o il rinnovo di un'operazione di recupero (comma 3-bis)[49]. Quest'ultimo svolgerà successivamente dei controlli a campione[50], in contraddittorio con il soggetto interessato, in relazione alla conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti (comma 3-ter). In caso di non conformità riscontrata, l'ISPRA predisporrà apposita relazione.

Come anticipato, in merito all'attività di controllo, le Linee Guida n. 23/2020[51], sono state redatte allo scopo di garantire l'armonizzazione, l'efficacia e l'omogeneità dei controlli stessi sugli impianti di recupero sul territorio nazionale e, per questo fine, tali Linee Guida forniscono alcuni criteri per l'attività di monitoraggio che interessano:

- la metodologia per la scelta del campione degli impianti da sottoporre a controllo;
- la preparazione dell'ispezione e l'esecuzione dell'ispezione;
- i controlli sui rifiuti in ingresso;
- i controlli sul processo di recupero;
- i controlli sui sistemi di gestione che dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto;
- i controlli sulle operazioni di recupero/riciclaggio;
- i controlli sui prodotti in uscita;
- i controlli di ogni singolo lotto sul rispetto dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuti;
- le modalità di trasmissione degli esiti della verifica.

Tornando a quanto previsto dall'art. 184-ter, l'ISPRA dovrà concludere il procedimento di controllo nel termine di sessanta giorni, decorrenti dall'inizio della verifica, al termine del quale si comunicheranno (sia in caso di conformità che di non conformità), entro quindici giorni, gli esiti della verifica al Ministero dell'ambiente (comma 3-ter).

Nei sessanta giorni successivi il MATTM adotterà le proprie conclusioni trasmettendole all'Ente autorizzatorio (motivando anche l'eventuale mancato recepimento degli esiti dell'istruttoria contenuti nella relazione di cui al comma 3-ter)[52].

L'Ente autorizzatorio avvierà in caso un procedimento finalizzato all'adeguamento degli impianti da parte del soggetto interessato, con possibile ricorso a Commissari *ad acta* per l'adozione del provvedimento di adeguamento sopracitato (comma 3-quinquies), ordinando, nell'ipotesi di mancato adeguamento, la revoca dell'autorizzazione con contestuale comunicazione della conclusione del procedimento al Ministero medesimo (comma 3-quater).

A parere di chi scrive, tale *iter* di controllo successivo, segue il filone intrapreso dal diritto amministrativo nel rispetto del principio cardine di economicità, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, consistente nel velocizzare l'*iter* di conclusione dei procedimenti e garantire al privato di iniziare lo svolgimento dell'attività in tempi più rapidi possibile.

A titolo esemplificativo, si veda il diritto dell'edilizia, materia per certi versi affine al diritto dell'ambiente.

Si pensi più specificamente all'istituto della SCIA[53] che, benché con modalità differenti e in casi prestabiliti, permette all'istante l'inizio immediato dell'attività edile, imponendo però all'Ente autorizzatorio di fare un controllo, sulla bontà della richiesta presentata, per così dire postumo alla presentazione e concomitante rispetto allo svolgimento dell'attività.

Si ritiene altresì doveroso fare anche menzione di due ulteriori commi dell'articolo 184-ter, che introducono una serie di oneri documentali utili a una generale corretta gestione dei rifiuti:

- la relazione da parte dell'ISPRA sulle verifiche e i controlli effettuati nel corso dell'anno ai sensi del comma 3-ter (comma 3-sexies);
- il registro nazionale delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate concluse, da tenersi presso il MATTM (comma 3-septies).

Le modalità di organizzazione e funzionamento del registro (denominato REcer) sono contenute nel D.M. del Ministero dell'ambiente, 21.04.2020, entrato in vigore in data 05.06.2020. Più specificamente tale decreto indica lo scopo del REcer ossia rendere disponibili alle P.A., che ne facciano richiesta, i dati delle autorizzazioni per svolgere i propri compiti istituzionali, tra cui, nel caso di specie, anche le istruttorie per il rilascio di autorizzazioni e l'attività di controllo a campione, come sopra analizzate, i cui esiti verranno riportati nel Registro medesimo. Il REcer utilizza una piattaforma telematica, è formato da due sezioni, una per i procedimenti ordinari e una per i procedimenti semplificati, ed è interoperabile con il Catasto rifiuti e il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti. A oggi tuttavia il REcer non risulta essere ancora operativo.

In conclusione, appare rilevante e condivisibile quanto ulteriormente previsto dal sopracitato articolo 14-bis, comma 7, D.L. 101/2019 (non trasposto nell'articolo 184-ter).

Quest'ultimo stabilisce ciò che si verificherà, a tutte quelle autorizzazioni ordinarie al recupero di rifiuti rilasciate "caso per caso", nel momento in cui verranno emanati i decreti attuativi di cui al comma 2 dell'articolo 184-ter[54].

In particolare, è previsto che a decorrere dall'entrata in vigore di tali D.M., il titolare dovrà presentare un'istanza di aggiornamento a pena di sospensione dell'autorizzazione.

Il medesimo art. 14-bis, D.L. 101/2019, al comma 8, chiarisce definitivamente il "destino" delle autorizzazioni ordinarie che, alla data di entrata in vigore di suddetto D.L., sono in essere o per cui è in corso una procedura di rinnovo o ancora risultano scadute, ma per le quali è presentata un'istanza di rinnovo entro centoventi giorni dalla predetta data di entrata in vigore. Ebbene, tutte queste autorizzazioni vengono (fortunatamente e coerentemente) fatte salve.

8. Conclusioni.

In conclusione di questo breve *excursus* sulla normativa in materia di EoW, è possibile trarre le seguenti questioni di sintesi.

La problematica del fine vita del rifiuto è stata, come si è detto, oggetto di dibattito per più di vent'anni e un definitivo (si spera) punto è stato posto dalla nuova normativa che, a parere dello scrivente, non può che essere la naturale conclusione della "disputa".

Questo in quanto la cessazione della qualifica di rifiuto deve essere, in questo periodo storico, il pilastro in grado di sostenere il c.d. sviluppo sostenibile[55] e limitare l'impatto antropico sull'ambiente.

Sin dalla Direttiva 2008/98/CE - e del conseguente recepimento a livello nazionale - vi sarebbe comunque stata la possibilità di disciplinare e autorizzare "*caso per caso*" processi in grado di trasformare, attraverso il recupero, una sostanza da rifiuto a prodotto.

Tuttavia soprattutto a livello giurisprudenziale si è preferito limitare il potere di disciplinare i processi di recupero, in grado di garantire il fine vita di un rifiuto, ai soli decreti ministeriali e/o regolamenti europei.

Ciò è stato possibile esclusivamente attraverso un'analisi del dettato normativo strettamente letterale, senza però prendere come presupposto proprio quella Direttiva del 2008[56] che ha come unico obiettivo la prevenzione, propedeutica a dare forma alla *circular economy*.

Quella *circular economy* che, è bene sottolineare, soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti, garantisce (attraverso una drastica riduzione degli stessi) non soltanto una tutela ambientale, ma potrebbe, se ben attuata, assicurare uno sviluppo economico e sociale, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, in quanto si andrebbe a estendere sensibilmente l'industria del riciclo.[57]

Partendo proprio dal concetto di economia circolare,la lettura normativa sarebbe stata maggiormente flessibile, come indicato a suo tempo dal Ministero dell'ambiente con la nota n. 10045/2016, il quale aveva fornito un'interpretazione del combinato disposto degli articoli 184-ter, 208 e ss. del T.U. ambientale conforme all'ipotesi di "delega" del potere agli Enti autorizzatori (sino all'entrata in vigore della regolamentazione comunitaria e nazionale) di definire per ogni singolo processo i criteri EoW.

In conclusione, quanto alla nuova normativa ora in vigore, oltre agli elementi giuridici sopracitati, si ritiene condivisibile la scelta di coinvolgere anche altri organi quali ISPRA, ARPA e Ministero dell'ambiente, per il controllo delle autorizzazioni rilasciate e rinnovate.

Tuttavia, allo stato, l'attività di controllo e vigilanza di ogni singolo caso, che vede coinvolti gli Organi di cui sopra, appare alquanto macchinosa e quindi potenzialmente lesiva del soggetto richiedente dato che questi potrebbe in alcuni casi sospendere e ritardare l'inizio dell'attività con evidenti perdite economiche.

A ciò si aggiunga che un sistema di controllo a campione limita quella certezza del diritto sempre propedeutica a una corretta tutela dell'ambiente.

Ad ogni buon conto nonostante queste criticità ora segnalate, non si può non considerare questo dettato normativo sicuramente positivo ed orientato, finalmente, verso quei principi che l'Unione Europea ha posto all'articolo 191 TFUE, a fondamento della disciplina della materia ambientale,ossia quelli di precauzione, azione preventiva, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e "chi inquina paga".

1 Avvocato e Cultore di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Torino.

2 Per un approfondimento sull'evoluzione della definizione di rifiuto si v. P. Ficco, *Gestire i rifiuti,* Ed. Ambiente, Milano,2009, pp. 22 e ss.; F. Giampietro, *La nozione di rifiuto e l'articolo 14 del D.L. 178/2002 dopo la sentenza della Corte di Giustizia 11 novembre 2004,* 2004,in www.giuristiambientali.it; M.G. Boccia, *Guida alla lettura della nuova Direttiva Quadro per la gestione dei rifiuti nell'Unione Europea,* in Ambiente&Sviluppo, 2009, n. 1, pp. 38 e ss.; A. Postiglione, *La nozione di rifiuto un problema aperto in sede nazionale e comunitaria,* 2006, in www.giuristiambientali.it; A. Borzi, *Rifiuto: definizione e classificazione*, in Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II, a cura di R. Ferrara e M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 625 e ss.

3 "*I rifiuti debbono costituire "il punto logico di partenza", e non di arrivo comunque, di ogni discorso sull'economia circolare sensato e concreto*" secondo R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in Il Piemonte delle Autonomie, 2018, n. 3, pp. 5 e 8.

4 Il sottoprodotto risulta essere una categoria giuridica differente dall'EoW – disciplinata a livello comunitario e italiano - in quanto la sostanza, in presenza di determinati criteri introdotti *in primis* dalla nota sentenza Palin/Granit, Corte di Giustizia Europea, 18.04.2002, C9/00 (in particolare l'utilizzo certo e senza trasformazione preliminare del materiale nel processo di produzione e il

conseguimento di un vantaggio economico da parte del detentore nella riutilizzazione) non costituisce un rifiuto in quanto il produttore non se ne deve disfare, ma utilizzarlo in maniera diretta e immediata senza operazioni preliminari. Tali criteri sono poi stati implementati a livello normativo comunitario dalla Direttiva 2008/98/CE e dal T.U. ambientale oltre ai decreti attuativi.

5 *La gestione dei rifiuti nell'Unione dovrebbe essere migliorata e trasformata in una gestione sostenibile dei materiali per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, garantire un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali, promuovere i principi dell'economia circolare, intensificare l'uso delle energie rinnovabili, incrementare l'efficienza energetica, ridurre la dipendenza dell'Unione dalle risorse importate, fornire nuove opportunità economiche e contribuire alla competitività nel lungo termine. Al fine di creare un'autentica economia circolare, è necessario adottare misure aggiuntive sulla produzione e il consumo sostenibili, concentrandosi sull'intero ciclo di vita dei prodotti in modo da preservare le risorse e fungere da «anello mancante». L'uso più efficiente delle risorse garantirebbe anche un considerevole risparmio netto alle imprese, alle autorità pubbliche e ai consumatori dell'Unione, riducendo nel contempo le emissioni totali annue dei gas a effetto serra.*

6 M. Cocconi, *La regolazione dell'economia circolare*. *Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2020, p. 1, premessa.

7 Storicamente e in tale contesto, non può non essere fatta menzione delle procedure comunitarie per il recupero di sostanze e dunque della cessazione di qualifica di rifiuto, nelle Direttive 75/442/CEE e 2006/12/CE, in cui tuttavia non vi è definizione di cessazione della qualifica di rifiuto, come affermato nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai rifiuti e ai sottoprodotti, 21.02.2007, n. 59.

8 P. Giampietro, *Il rifiuto, la materia prima secondaria e la volontà del detentore tra d.m. 26 gennaio 1990 e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in Foro it., 1990, IV, pp. 502 e ss.; G. Amendola, *Materie prime secondarie: un decreto da rifare,* in Foro it., 1990, V, pp. 210 e ss.

9 La Corte si era pronunciata, tra il resto, in relazione a un conflitto di competenze tra lo Stato e le Regioni per la regolamentazione degli adempimenti degli operatori ed i controlli circa il trattamento ed il commercio delle materie prime secondarie.

10 Per un approfondimento sulla disciplina contenuta nel D.Lgs. 22/1997, A. Crosetti, R. Ferrara, F.Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2005, pp. 320 e ss.

11 "*Non rientrano nella definizione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), le materie, le sostanze e i prodotti secondari definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2, nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni:*

- *siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;*
- *siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;*
- *siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;*
- *siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;*
- *abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato*".

12 In relazione al rilevante D.M. 05.02.1998, P. Giampietro, *Il conferimento della carta da macero dalle piattaforme alle cartiere, materia prima secondaria o (ancora) rifiuto?*, 2008, in www.ambientediritto.it.

13 I tre D.M. sopracitati contengono esclusivamente procedure semplificate per il recupero, le problematiche si pongono in relazione a procedure ordinarie per il recupero per cui non vi sono ancora decreti.

14 *Le misure intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, completandola, che riguardano l'adozione dei criteri di cui al paragrafo 1 e specificano il tipo di rifiuti ai quali si applicano tali criteri, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2.*

15 *Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga*".

16 Attraverso la Direttiva 2008/98/CE, per la prima volta viene inserito il termine *end of waste* in un testo normativo.

17 La Direttiva Europea 2008/98/CE è stata trasposta per il tramite dell'art. 12, comma 1, D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205. Nella fase antecedente alla trasposizione, la dottrina aveva auspicato un testo nazionale più chiaro e perentorio sia nella definizione che nella "catalogazione" (si v. P. Giampietro, *Dal rifiuto alla "materia prima secondaria" nell'art. 6, della direttiva 2008/98/CE (End of waste status e problemi di trasposizione nell'ordinamento italiano)*, 2010, in www.lexambiente.it.

18 A. Borzi, op. cit., p. 651.

19 Per un approfondimento si v. M.G. Boccia, *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'End of waste (nota a Corte Ue 7/3/2013, in causa C-358/11)*, in Ambiente&Sviluppo, 2013, n. 6, pp. 514 e ss.

20 In senso opposto, G. Barozzi Reggiani, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo End of Waste,* in www.federalismi.it, pp. 9 e ss.

21 Per un approfondimento sul tema dell'applicazione dei decreti esistenti si v. S. Maglia e G. Guagnini, *La Corte di Cassazione in materia EoW conferma l'applicazione dei decreti ministeriali esistenti*, 2014, in www.tuttoambiente.it.

22 La nota è stata emanata a seguito dell'introduzione dell'art. 216, comma 8-sexies, avvenuta con l'art. 13, comma 4, D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, che recita "*Gli enti e le imprese che effettuano, ai sensi delle disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269, e dell'articolo 9-bis del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210, operazioni di recupero di materia prima secondaria da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i regolamenti di cui al comma 8-quater del presente articolo, adeguano le proprie attività alle disposizioni di cui al medesimo comma 8-quater o all'articolo 208 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti di cui al comma 8-quater. Fino alla scadenza di tale termine è autorizzata la continuazione dell'attività in essere nel rispetto delle citate disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, dei regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio n. 161 del 2002 e n. 269 del 2005 e dell'articolo 9-bis del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008. Restano in ogni caso ferme le quantità massime stabilite dalle norme di cui al secondo periodo*".

23 In senso favorevole S. Maglia, *Quali sono i trattamenti in base ai quali un rifiuto cessa di essere tale?*, 2012, in www.tuttoambiente.it.

24 P. Scartoni, *La nota del Ministero prot. n. 10045 del 1 luglio 2016 sulla cessazione della qualifica di rifiuto: certezze e dubbi*, 2016, in www.ambientelegale.it, nel quale si contesta la Circolare sotto un altro profilo, infatti quest'ultima prevedeva che "*nel caso non si ottenga entro sei mesi decorrenti dall'entrata in vigore dei citati regolamenti comunitari il rilascio di una nuova autorizzazione, le opere condotte nell'impianto non determinano la cessazione della qualifica di rifiuti e i materiali da questi trattati dovranno essere sottoposti ad ulteriori trattamenti presso impianti autorizzati per ottenere tale status".* Secondo la dottrina parlare di fatto di rilascio di una nuova autorizzazione contrasta con altre ipotesi autorizzatorie in cui è sufficiente richiedere un semplice rinnovo.

25 T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 26.10.2016, n. 1958.

26 T.A.R. Veneto, sez. III, 28.12.2016, n. 1422.

27 P. Verri, *Il Regime autorizzatorio end of waste tra dato normativo e legittime tensioni verso la circular economy*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2019, n. 1, p. 189; S. Maglia, *End of waste: le nuove regole dal 3 novembre (L.128/19),* in www.tuttoambiente.it.; G. Barozzi Reggiani, op.cit., p. 18 e ss.

28 P. Verri, op. cit., p. 189.

29 Sulle competenze legislative statali e regionali in materia ambientale, si v. B. Caravita e A. Morone, *Ambiente e Costituzione* in Diritto dell'ambiente, a cura di B. Caravita, L. Cassetti e A. Morone, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 17 e ss.

30 P. Verri, op. cit., p. 189.

31 S. Maglia, *End of waste: le nuove regole dal 3 novembre (L.128/19),* cit.; S. Maglia, S. Suardi, *Il recupero di rifiuti dopo la sentenza 1229/18 del Consiglio di Stato: fine dell'EoW o della corretta gestione dei rifiuti?*, 2018, in www.tuttoambiente.it; G. Barozzi Reggiani, op.cit., pp. 18 e ss.

32 La direttiva self – executing è una direttiva sufficientemente dettagliata nei propri contenuti, che, quindi, non necessita di alcun provvedimento di attuazione da parte dello Stato membro: ha il potere di incidere direttamente nella sfera giuridica del singolo cittadino.

33 G.Barozzi Reggiani, op. cit., pp. 18 e ss.

34 "*In cases where EOW criteria have not been set at EU level (Article 6(4) WFD), Member States may decide at national level whether certain waste has ceased to be waste. This can relate to classes of materials recovered from waste or to single-case decisions. In their decisions, Member States (this means any level within the Member State entrusted with the task of developing such criteria under the national administrative structure) are bound by the applicable directives and must take account of CJEU case law*".

35 S. Maglia, S. Suardi, op.cit.e S. Maglia, *End of waste: le nuove regole dal 3 novembre (L. 128/19)*, 2019, cit.

36 S. Maglia, S. Suardi, op.cit.

37 Relativo, si ribadisce, alla valutazione caso per caso della cessazione della qualifica di rifiuto.

38 Per una disamina parzialmente difforme della sentenza, si v. V. Bracchi, *Facciamo il punto sull'End of Waste*, 2019, in www.ambientelegale.it.

39 La sentenza pur essendo successiva alla modifica introdotta dalla Direttiva 2018/98/UE non tiene conto del suo contenuto in quanto non applicabile temporalmente alla questione trattata dalla Corte di giustizia europea.

40 Particolarmente rilevante il testo della Direttiva tratta per la prima volta della definizione di "economia circolare".

41 E. Ronchi, *End of waste: lo Sblocca cantieri blocca lo sviluppo del riciclo dei rifiuti*,2019, in www.tuttoambiente.it.

42 *Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e ai regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269. Le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto per il recupero dei rifiuti sono concesse dalle autorità competenti sulla base dei criteri indicati nell'allegato 1, suballegato 1, al citato decreto 5 febbraio 1998, nell'allegato 1, suballegato 1, al citato regolamento di cui al decreto 12 giugno 2002, n. 161, e nell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto 17 novembre 2005, n. 269, per i parametri ivi indicati relativi a tipologia, provenienza e caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tale attività. Tali autorizzazioni individuano le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei princìpi di cui all'articolo 178 del presente decreto per quanto riguarda le quantità di rifiuti ammissibili nell'impianto e da sottoporre alle operazioni di recupero. Con decreto non avente natura regolamentare del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono essere emanate linee guida per l'uniforme applicazione della presente disposizione sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle verifiche sui rifiuti in ingresso nell'impianto in cui si svolgono tali operazioni e ai controlli da effettuare sugli oggetti e sulle sostanze che ne costituiscono il risultato, e tenendo comunque conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al precedente periodo, i titolari delle autorizzazioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione presentano alle autorità competenti apposita istanza di aggiornamento ai criteri generali definiti dalle linee guida*.

43 D. Carissimi "*Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!*", 2019, in www.ambientelegale.it .

44 E. Ronchi, op.cit.

45 In realtà un effettivo recepimento della normativa europea non vi è ancora stato in quanto sul punto è intervenuta la L. 04.10.2019, n. 117 di delegazione europea in cui si vincola il Governo a emanare decreti legislativi di recepimento di numerose direttive europee. Ciò dovrà essere fatto anche per quanto riguarda la Direttiva 851/2018/UE.

46 Per un approfondimento sulle Linee Guida SNPA, si v. A. Kiniger, *End of waste: pubblicate le linee guida Snpa*, in Ambiente&Sicurezza, 2020, n. 5, pp. 28 e ss.

47 Il fine ultimo è sempre quello di garantire un'elevata tutela dell'ambiente.

48 In alternativa l'ISPRA può delegare l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente competente.

49 In tema di comunicazione, il comma 9 dell'art. 14 bis, D.L. 101/2019 dispone che "*Gli obblighi di comunicazione di cui al comma 3-bis dell'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 si applicano anche alle autorizzazioni già rilasciate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le autorità competenti effettuano i prescritti adempimenti, nei confronti dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nel termine di centoventi giorni dalla predetta data di entrata in vigore*".

50 Fortemente contrario a questa attività di controllo a campione, S. Maglia, *End of waste: le nuove regole dal 3 novembre (L.128/19),* cit., secondo cui "*leggendo queste disposizioni si rileva una indubbia ed eccessiva burocratizzazione punitiva, che parte – addirittura – da un controllo "a campione". Che senso ha? Non sarebbe meglio un controllo "a tutti", ma con tempi e modalità certe? Si pensi per esempio ad un'azienda che finalmente ottiene un'autorizzazione per un'attività al recupero di rifiuti la quale, a campione, potrebbe dover attendere oltre un anno prima di poter lavorare con certezza e "serenità", mentre magari un suo concorrente "non a campione" se ne sta bel tranquillo. E si pensi ai dubbi che possono nascere nei confronti dell'ARPA locale che "a campione" sceglie un'azienda anziché un'altra"*.

51 La dottrina ha già avuto modo di commentare il contenuto delle Linee guida SNPA, si v. V. Bracchi, *Autorizzazioni End of Waste: le nuove regole SNPA sui criteri condivisi per il "caso per caso*", 2020, in www.ambientelegale.it.; A. Kiniger, op. cit.

52 Analizzando letteralmente la norma, ci si chiede se la relazione dell'ISPRA debba comunque essere presentata anche in caso di esito positivo dell'istruttoria. Tale criticità verosimilmente verrà chiarita nella pratica.

53 *Ex multis* F. D'Alessandri, *SCIA, CILA ed edilizia libera: gli orientamenti della giurisprudenza*, 2018, in Il Quotidiano Giuridico.

54 P. Pipere, *Autorizzazioni End of Waste. Istanza di conferma entro il 2 marzo 2020?*, 2020, in www.tuttoambiente.it.

55 Pur essendo difficile identificare una definizione di sviluppo sostenibile, la dottrina ha rinvenuto nel c.d. Rapporto Brundtland, un passaggio utilizzabile per definire suddetto principio: "*Sostenibile è lo sviluppo capace di soddisfare le necessità del presente senza compromettere le opportunità delle generazioni future*" (M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 44).

56 Direttiva 2008/98/CE.

57 Sulle problematiche relative allo sviluppo della *circular economy*, si v. R. Ferrara, op. cit. e E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare* in Il diritto dell'economia, 2019, n. 1, pp. 493 e ss.

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

Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio

Francesca Paruzzo[1]

(Abstract)

La questione dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale – tra queste, all'edilizia residenziale pubblica - è, senza dubbio, una delle più delicate negli ordinamenti moderni, i quali devono fare i conti con la rivendicazione di un bisogno di identità - che porta con sé la richiesta di riconoscere e valorizzare le differenze –, la quale diventa frutto di un preciso orientamento di politica del diritto (a livello statale, come locale) che, esaltando un'idea di cittadinanza e residenza[2], come fattori di esclusione dall'esercizio concreto di diritti fondamentali, acconsentono a che prenda forma un sistema di "cittadinanze locali", che vanno a comporre un quadro frammentato e complesso, che va ad attuare ciò che la Costituzione, al contrario, vuole impedire.

1. Premessa.

Afferma Augusto Fierro, difensore civico della Regione Piemonte, in due relazioni straordinarie[3], che l'art. 3 comma 1 lett. b) e c) della legge regionale 17 Febbraio 2010, n. 3, recante Norme in materia di edilizia sociale, come modificata dall'art. 106 della legge regionale 17 Dicembre 2018, n. 19, presenta carattere discriminatorio: ciò, tanto con riferimento all'obbligo previsto "per i soli cittadini stranieri di procurarsi una certificazione rilasciata dagli Enti preposti dei Paesi di origine per attestare l'assenza di proprietà immobiliari, quanto in relazione alla pretesa, ai fini dell'assegnazione di un alloggio, della residenza quinquennale (o di un'attività lavorativa esclusiva o principale) nel territorio regionale.

Da una parte, quindi, oneri documentali che rendono più gravoso, per i soli cittadini stranieri, l'accesso a prestazioni sociali quali l'edilizia residenziale pubblica; dall'altra, il requisito della residenza protratta, già oggetto di censura da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 44 del 2020, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge regionale lombarda 8 luglio 2016, n. 16, che stabiliva, come si vedrà in modo del tutto sovrapponibile alla normativa piemontese, come i beneficiari dei servizi abitativi pubblici dovessero attestare di possedere la residenza anagrafica in Lombardia da almeno cinque anni continuativi.

A essere chiamata in causa, in tali questioni, è con tutta evidenza la dimensione costituzionale dell'uguaglianza, la quale, nella sua prospettiva anti-discriminatoria, è destinata a giocare un ruolo decisivo nel definire i legittimi requisiti di integrazione che, ai fini dell'effettivo godimento dei diritti fondamentali, possono essere richiesti in una società democratica che deve fare i conti con crescenti livelli di diversità multiculturale[4].

Oggetto di analisi, quindi, non possono che essere quelle discipline, in gran parte introdotte dalle amministrazioni regionali o locali[5], che escludono determinate categorie di soggetti dal godimento di prestazioni di carattere sociale, o riservando i benefici assistenziali ai soli cittadini, oppure, ed è ciò che rileva nel presente lavoro, limitando l'accesso alle prestazioni di welfare in base al requisito della residenza protratta.

Cittadinanza e residenza vengono, così, a intrecciarsi e a sovrapporsi: la residenza qualificata diventa, invero, essa stessa, al pari della cittadinanza, uno *status* capace di far sorgere situazioni di vantaggio o svantaggio nella fruizione dei diritti fondamentali.

2. Diritto all'abitazione e accesso alle prestazioni sociali in condizioni di uguaglianza. Cittadinanza e residenza qualificata come presupposti.

La legge della Regione Piemonte 17 Febbraio 2010, n. 3, oggetto delle relazioni del difensore civico Augusto Fierro, nello stabilire i requisiti di accesso all'edilizia sociale, si propone di riconoscere e promuovere "il diritto all'abitazione mediante politiche territoriali e abitative tese ad assicurare il fabbisogno delle famiglie e delle persone meno abbienti, nonché di particolari categorie sociali"[6].

Intende, quindi, garantire quel diritto all'abitazione[7] che trova un riconoscimento esplicito nelle sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988 e che costituisce il punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie strettamente legate allo sviluppo della persona[8]; è un diritto che, nella prospettiva dei pubblici poteri, si qualifica come dovere volto a "impedire che le persone che versano in particolari condizioni di svantaggio possano rimanere prive di abitazione"[9] e a contribuire a "che la vita di ogni essere umano rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità"[10]; è in questo senso che avere una casa si pone come strumento idoneo e funzionale a combattere l'emarginazione e la povertà, come diritto sociale l'accesso al quale deve essere garantito nel rispetto del principio di eguaglianza e di parità di trattamento[11]: a tal fine, proprio con riferimento al godimento delle prestazioni sociali e, tra queste, del diritto all'abitazione, la Corte costituzionale ha nel tempo provveduto a censurare quelle norme che prevedevano, per accedervi, requisiti connessi alla cittadinanza o alla residenza protratta[12], ma non collegati alla *ratio* del servizio.

Invero, sebbene ogni persona presente sul territorio nazionale sia titolare degli stessi diritti fondamentali[13], il godimento di questi risulta essere sovente connesso a particolari condizioni relative alle forme del soggiorno, le quali assumono sempre più spesso la connotazione di indebito fattore di esclusione e fondano disparità di trattamento basate su criteri distintivi – volti a circoscrivere i beneficiari della prestazione - irrazionali o arbitrari rispetto alla causa normativa della disciplina generale[14] istitutiva di una misura sociale volta a migliorare le condizioni di vita e di relazione di soggetti accomunati dalla medesima condizione soggettiva di svantaggio; nel giudizio di rilevanza sui caratteri comuni delle fattispecie poste a confronto è proprio tale causa normativa, afferma la Corte costituzionale in numerose pronunce, a dover essere considerata come prevalente rispetto al possesso della cittadinanza o della residenza qualificata[15].

3. Regione Piemonte e accesso all'edilizia residenziale pubblica: residenza protratta e oneri documentali in capo agli stranieri.

L'edilizia residenziale pubblica, in un contesto così delineato, rappresenta, quindi, l'adempimento di quel dovere, posto in capo ai pubblici poteri, di assicurare il soddisfacimento del diritto all'abitazione nei confronti dei "soggetti economicamente più deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi"[16], al fine di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti[17]. Essa rientra, in tal senso, nell'ambito dei "servizi sociali" di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, relativo al Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti

locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 e riguarda quelle prestazioni non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro che si trovino in possesso di particolari requisiti di natura essenzialmente economica: è evidente, quindi, che, quanto all'accesso a esse, siano questi ultimi a dover essere tenuti in considerazione, mentre non possano trovare giustificazione trattamenti differenziati sulla base del possesso di particolari *status* o in funzione del grado di integrazione su un determinato territorio[18].

Ciononostante, negli ultimi anni, in uno scarto crescente tra le pretese della politica di adottare, in nome della volontà popolare, scelte discriminatorie e quelle dei diritti costituzionali, numerose Regioni italiane si sono trovate a sperimentare, rispetto a tali tematiche, politiche di appartenenza finalizzate a favorire coloro che abbiano un legame con il territorio di riferimento, soprattutto ponendo, per quanto qui interessa, quale criterio di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della stanzialità regionale più o meno protratta[19]: non solo, quindi, la Lombardia, la cui disciplina è stata oggetto della pronuncia della Corte costituzionale n. 44 del 2020[20], ma anche il Veneto[21], la Liguria[22], l'Emilia-Romagna[23], la Valle d'Aosta[24] e, come rilevato dal difensore civico Augusto Fierro, il Piemonte[25], la cui normativa prevede, in modo del tutto sovrapponibile alla disposizione lombarda dichiarata incostituzionale, che tra i requisiti per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale vi è "la residenza anagrafica (a prescindere dalla cittadinanza) o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale" (art. 3 co. 1 lett. b) l. 17 febbraio 2010, n. 3).

Si tratta quindi di una deroga, operata dall'amministrazione regionale, al principio di uguaglianza e sulla cui irragionevolezza si è pronunciata da ultimo, come detto, la Corte costituzionale stabilendo che, se l'abitazione è un bene di primaria importanza, una prestazione essenziale che fa fronte a necessità elementari[26], l'accesso a essa non può essere consentito solo all'esito di un più o meno lungo percorso di integrazione del soggetto presso la comunità locale[27], perché quel servizio attiene alla dimensione intima del singolo e allo svolgimento della sua personalità in un nucleo familiare separato dal mondo esterno.

A ciò si aggiunga, poi, che una previsione di tal genere rischia di incrinare la struttura unitaria dell'ordinamento, così come configurata da diverse norme costituzionali, prime tra tutte, gli artt. 5 e 120, primo comma, della Costituzione: il requisito della residenza qualificata per l'accesso a prestazioni assistenziali si traduce, infatti, in un ostacolo fattuale alla libera circolazione delle persone, trattenute dal trasferirsi da una Regione all'altra per il rischio di essere escluse da forme di welfare[28].

Differenziando il bagaglio di diritti a seconda della durata della residenza[29], la Regione occulta, così, una discriminazione vietata dall'ordinamento e non giustificata sulla base dei criteri di proporzionalità, ragionevolezza e necessarietà[30] e introduce, "nel tessuto normativo, un elemento di distinzione non correlato in alcun modo a quegli altri requisiti (situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale)", che dovrebbero costituire l'unico presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera differenziazioni volte a escludere proprio coloro che risultano essere i soggetti più esposti a quelle condizioni che tale sistema di prestazioni si propone di superare[31].

Le argomentazioni esposte – che hanno riguardato la Regione Lombardia - , non possono che estendersi anche alla normativa piemontese (e alle altre dello stesso tenore), la quale, nell'introdurre il requisito della residenza quinquennale al fine dell'accesso all'edilizia sociale, sconta le medesime criticità. Tali criticità non sono sanabili, a differenza di quanto sostenuto dall'Assessore alle Politiche della famiglia, dei bambini e della casa, sociale e pari opportunità della Regione Piemonte, Chiara Caucino, in una nota del 26 maggio 2020, per il sol fatto dell'esistenza, nel nostro sistema regionale, di discipline emergenziali, come quella rinvenibile nell'art. 10 comma 5 della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3. Secondo tale disposizione, in presenza di situazioni di emergenza abitativa per cui sussistono condizioni di particolare urgenza accertate dal Comune, quest'ultimo

procede, "anche in deroga al possesso dei requisiti di cui all'articolo 3 e purché nell'ambito della quota di riserva di cui al comma 1[32], fornendo sistemazioni provvisorie", le quali, però, non possono eccedere la durata di due anni e non sono prorogabili né rinnovabili. Si tratta di un istituto la cui connotazione emergenziale non costituisce una valida alternativa rispetto all'accesso all'edilizia sociale e la cui durata limitata e non rinnovabile non è sufficiente ad assicurare la pienezza ed effettività di quel diritto all'abitazione, collocato tra i requisiti caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, che quelle stesse disposizioni sono chiamate a garantire nel rispetto dei parametri di eguaglianza.

Non è solo sulla residenza quinquennale sul territorio regionale, tuttavia, che si concentra l'attenzione del difensore civico nelle sue relazioni. Egli, infatti, estende la propria analisi altresì al carattere discriminatorio dell'art. 3 comma 1, lett. c) della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3, come interpretato dalla Circolare del 14 novembre 2019 dell'Assessore Caucino, nel suo porre in capo ai soli cittadini stranieri, l'obbligo di procurarsi una certificazione rilasciata "dagli Enti preposti dei Paesi di origine per attestare l'assenza di proprietà immobiliari".

Invero, se inizialmente una Circolare di indirizzo emanata dal Presidente della Giunta regionale del Piemonte in data 18 marzo 2019 aveva stabilito che, "in relazione alle proprietà immobiliari, al fine di rendere concretamente esercitabili tanto la produzione di documentazione da parte dell'interessato, quanto l'esercizio di controlli da parte delle pubbliche amministrazioni", verificate le proprietà sul territorio nazionale mediante interrogazione delle banche dati esistenti, si sarebbe dovuta depositare "un'apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi delle disposizioni del D.P.R. n. 445 del 2000, attestante l'assenza di proprietà immobiliari in qualsiasi Comune del territorio nazionale o all'estero, adeguate alle esigenze del nucleo", un'ulteriore nota prot. n. 81 dell'Assessore Caucino, del 14 novembre 2020, aveva limitato la facoltà di autocertificazione ai soli cittadini italiani e comunitari, richiamando il disposto di cui all'art. 3 comma 4 del DPR 28 Dicembre 2000, n. 445 e specificando che "in sede di presentazione della domanda i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea devono produrre apposita certificazione o attestazione rilasciata dalla competente autorità dello stato di nazionalità nelle forme previste dall'art. 33 del DPR 28 Dicembre 2000, n. 445, non essendo per tali soggetti sufficiente la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

Secondo l'Assessore Caucino, in questo caso, la Regione Piemonte, si sarebbe limitata a dare applicazione alle disposizioni statali in materia di autocertificazione, in più fornendo una ragionevole opportunità applicativa della normativa, in quanto avrebbe limitato la dimostrazione – e quindi la certificazione - di impossidenza di proprietà immobiliari al solo Paese di nazionalità del richiedente.

Premessa l'indiscutibile irragionevolezza di una disciplina che vorrebbe escludere dall'accesso all'edilizia sociale il titolare di diritti reali su altro alloggio collocato in qualsiasi Stato estero, a prescindere da una sua effettiva fruibilità, appare evidente come la dimostrazione dell'impossidenza mediante produzione di certificazioni o attestazioni rilasciate dalle competenti autorità di altri Paesi, ciascuna corredata da traduzione in lingua italiana, costituisca un requisito di gravosità tale da renderlo - oltre che iniquo, poiché lo Stato di provenienza non ha spesso la possibilità di fornire le attestazioni richieste per mancanza di un sistema di catasto o di registri - irrealizzabile.

Il richiamo, operato dalla nota del 14 Novembre 2019 dell'Assessore Caucino, all'art. 3 comma 4 del DPR 28 Dicembre 2000, n. 445 – in linea con una tendenza ormai diffusa da parte di molte amministrazioni[33]che "sperimentano", con sempre maggiore frequenza, politiche di appartenenza finalizzate a favorire coloro che hanno un legame più intenso con il territorio nazionale, regionale o locale - si pone, pertanto, come ostacolo all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali e costituisce una forma discriminazione diretta[34]: per quanto infatti, in questi casi, non si escluda lo straniero regolarmente soggiornante sul territorio dall'accesso a tali prestazioni, nel rendere più complesse e sproporzionate le modalità per accedervi – con il risultato, vista la difficoltà di reperire

la documentazione richiesta, di una sostanziale impossibilità di fatto di fruirne – si trattano in modo irragionevolmente diverso soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti al medesimo diritto.

Non sussiste, in questi casi, alcuna proporzionalità tra la deroga, in ragione della cittadinanza del richiedente, al fondamentale principio di parità di trattamento e lo scopo che le disposizioni regionali intendono perseguire, cioè verificare la veridicità delle dichiarazioni ai fini della presentazione delle domande.

4. Considerazioni conclusive.

La questione dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale – tra queste, all'edilizia residenziale pubblica – è, senza dubbio, una delle più delicate negli ordinamenti moderni: la difficoltà di creare un largo consenso sui criteri di ripartizione delle risorse è, infatti, fonte di tensioni, soprattutto allorché si debbano comparare i bisogni di gruppi sociali portatori di interessi potenzialmente confliggenti.

In questo senso, la rivendicazione di un bisogno di identità - che porta con sé la richiesta di riconoscere e valorizzare le differenze – diventa frutto di un preciso orientamento di politica del diritto (a livello statale, come locale) che, esaltando un'idea di cittadinanza e residenza[35], quali potenziali fattori di esclusione dall'esercizio concreto di diritti fondamentali[36], determina che prenda lentamente forma un sistema di "cittadinanze locali", che vanno a comporre un quadro frammentato e complesso, caratterizzato da numerose posizioni giuridiche intermedie non solo tra cittadino e straniero, ma anche tra cittadini italiani e che colloca, all'interno di questi status intermedi, il *discrimen* per il godimento di alcuni diritti sociali.

Si definisce in questo modo, però, un quadro orientato ad attuare ciò che la Costituzione, al contrario, vuole impedire: la "stratificazione civica" che deriva dalla differenziazione dei regimi giuridici incontra infatti necessariamente un limite di legittimità nella garanzia dei diritti fondamentali; le diverse discipline – nazionali o locali che siano – sono pertanto tenute a riconoscere a ogni individuo il godimento del nucleo minimo di tali diritti, operando ai fini della costruzione di una società fondata su un principio di solidarietà e che possa rispondere adeguatamente a quell'istanza, insita nell'art. 3 della Carta fondamentale, che vede nell'essere umano, considerato nella varietà dei suoi bisogni, dei suoi interessi e nella realtà della sue condizioni di vita[37], la chiave di volta dell'ordinamento costituzionale.

1 Dottoressa di Ricerca. Università degli Studi di Torino.

2 Benhabib S. (2008), Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia, Il Mulino, Bologna. Cfr., altresì, Veca S. (1990), Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione, Feltrinelli, Milano. Più in generale sono gli stessi flussi migratori a costituire un fattore di accelerazione della crisi degli Stati-nazione, sollecitando risposte specifiche in termini di diritti e integrazione sociale e culturale, come rileva Carrozza P., Nazione (voce) (1995), in Digesto delle discipline pubblicistiche, pp. 126 e ss., in particolare, pp. 156.

3 Relazioni straordinarie ai sensi dell'art. 8 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50.

4 Giorgis A., Grosso E., Losana M. (2017), Introduzione, in Giorgis A., Grosso E., Losana M. (a cura di), Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale, Franco Angeli, Milano, pp. 7.

5 Monticelli E. (2016), La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale, in Osservatorio AIC, n. 2 del 2016, pp. 1.

6 Art. 1 c. 1 l. 17 Febbraio 2010, n. 3.

7 Per una compiuta disamina si veda Pallante F. (2017), Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione, in Giorgis A., Grosso E., Losana M. (a cura di), Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale, cit. pp. 244 ss..

8 Martines T. (1974), Il "diritto alla casa", in N. Lipari (a cura di), Tecniche giuridiche e sviluppo della persona, Laterza, Roma-Bari, pp. 392 ss.s

9 Già in Corte costituzionale, n. 49 del 1987.

10 Corte costituzionale, n. 217 del 1988, ma, da ultimo, Corte costituzionale, n. 44 del 2020; nello stesso senso possono considerarsi le sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988.

11 Paladin L. (1965), Il principio di eguaglianza, in Enciclopedia del diritto, XIV, Milano, Giuffrè, pp. 214; Modugno F. (1995), I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, pp. 61.

12 Si veda in questo senso Corvaja F. (2019), Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione, in Dolso G. (a cura di), Dignità, eguaglianza e Costituzione, Eut, Trieste, pp. 180 ss.; Corsi C. (2018), La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungoresidenza per l'accesso alle prestazioni sociali, in le Regioni, n. 5-6 del 2018, pp. 1170; Tega D. (2018), Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali, in www.dirittiregionali.it, n. 2 del 2018; Olivito E. (2016), Il diritto costituzionale all'abitare. Spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali, in Politica del diritto, pp. 56 ss.; Biondi Dal Monte F. (2013), Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, in particolare pp. 54 ss., 133 ss. e 209 ss.; Biondi Dal Monte F. (2008), Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione, in le Regioni, pp. 1099 ss..

13 Sul come interpretare le disposizioni costituzionali che incidono sulla condizione giuridica degli stranieri si veda Losana M. (2017), Stranieri e principio costituzionale di uguaglianza, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale, cit., pp. 67. Si veda altresì Cozzi A. O. (2010), Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali, in Quaderni costituzionali, n. 3 del 2010, 552. Se in un primo tempo era più forte una contrapposizione tra ambiti coperti dai diritti fondamentali e ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore, ora sembra essersi attenuata. La tutela dell'uguaglianza si estende, infatti, ai diritti riconosciuti in generale dall'art. 2, così come a quelli ricavati, attraverso il richiamo operato dall'art. 10 dalle consuetudini o dalle dichiarazioni internazionali. Ex multiis, a livello giurisprudenziale si veda Corte costituzionale, n. 120 del 1967; 104 del 1969; 144 del 1970; 109 del 1974; 244 del 1974; 40 del 1975; 46 del 1977; 54 del 1979; 460 del 1987; n. 62 del 1994; n. 490 del 1988; n. 432 del 2005; Corsi C. (2013), Straniero (diritto costituzionale), in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2013, 878.; Luciani M. (1992), Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, in Rivista critica di diritto privato, 214; Grosso E. (1999), Straniero (status costituzionale dello), in Digesto delle discipline pubblicistiche, pp. 156 ss.; Ferrajoli L. (1999), Dai diritti del cittadino ai diritti della persona,in Zolo D. (a cura di), La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti, Laterza, Roma-Bari, pp. 287 ss. Inoltre, la distinzione tra cittadino e straniero era già stata analizzata in termini di ragionevolezza per esempio da Corte costituzionale n. 144 del 1970, n. 201 e 204 del 1974. Più di recente, si vedano Corte costituzionale, n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010.

14 Il riferimento è a Corte costituzionale, n. 432 del 2005; cfr. altresì Cuniberti M. (2006), *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, pp. 510 ss.; in questo testo, l'autore sottopone a critica il criterio che limita l'eguaglianza tra cittadino e straniero ai soli diritti fondamentali. Per una più compiuta ricostruzione con riferimento all'accesso alle prestazioni sociali, sia consentito fare riferimento a Paruzzo F. (2020), Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Quando differenziare è discriminatorio. Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza, in dirittifondamentali.it, n. 1 del 2020, pp. 595.

15 Dolso G.P., Cittadini extracomunitari e diritti costituzionali, in AA.VV., Cittadinanza europea, accesso al lavoro e cooperazione giudiziaria, cit., 72. Si veda altresì Corte cost., n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009. Si veda in questo senso anche Corte costituzionale, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011.

16 Corte costituzionale, n. 176 del 2000 e n. 168 del 2014.

17 Art. 34 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

18 Sul diritto di accedere, in condizioni di uguaglianza alle prestazioni sociali, qualificate come diritti fondamentali, si veda ex multiis: Biondi Dal Monte F. (2013), Dai diritti sociali alla cittadinanza, cit.; Chiaromonte W. (2013), Lavoro e diritti sociali degli stranieri, Giappichelli, Torino; Ciervo A. (2011), I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale, in A. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza, Jovene, Napoli; Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di) (2013), La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze, Il Mulino Bologna; Paladin L. (1965), Il principio di eguaglianza, in Enciclopedia del diritto, cit.; Salazar C. (2000), Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali, Giappichelli, Torino, pp. 131 ss..

19 Padula C. (2020), Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, in Consulta online, n. 1 del 2020, pp. 179.

20 La sentenza della Corte costituzionale, n. 44 del 2020 si è collocata nella scia dell'orientamento prevalente, in particolare di tre decisioni dell'ultimo periodo che avevano censurato norme contemplanti requisiti di residenza protratta: due sempre in materia di alloggi (Corte costituzionale n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014) e una in materia di asili-nido (Corte costituzionale, n. 107 del 2018). Un orientamento apparentemente contrario, proprio in relazione all'edilizia residenziale pubblica, sembra riscontrarsi in Corte costituzionale, n. 106 del 2018 e Corte costituzionale, n. 222 del 2013.

21 Art. 25 l.r. Veneto, 3 novembre 2017, n. 39.

22 Art. 5 l.r. Liguria, 29 giugno 2004, n. 10.

23 Delibera Assemblea Legislativa (DAL) Emilia-Romagna, 6 giugno n. 2018, n. 154.

24 Art. 19 l.r. Valle d'Aosta, 13 febbraio 2013, n. 3, modificato in seguito alla Corte costituzionale, n. 168 del 2014, che ha annullato il precedente requisito di 8 anni. Solo Lazio, Campania, Molise, Puglia e Basilicata non richiedono alcun periodo minimo di residenza nella Regione o nel Comune, mentre La Calabria chiede la residenza da almeno sei mesi in uno dei comuni dell'ambito territoriale, ma in alternativa all'attività lavorativa nello stesso ambito (Art. 10 l.r. Calabria, 25 novembre 1996, n. 32).

25 Art. 3 l.r. Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3.

26 Corte di giustizia, sentenza Kamberaj, 24 aprile 2012, C-571/10.

27 Biondi Dal Monte F. (2013), Dai diritti sociali alla cittadinanza, cit., pp. 212.

28 Padula C. (2020), Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, cit., pp. 190.

29 Padula C. (2020), Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, cit., pp. 186.

30 Corvaja F. (2011), Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale, in le Regioni, pp. 1257 ss..

31 Corte costituzionale, ordinanza n. 29 del 2012.

32 “I comuni sono autorizzati ad assegnare un'aliquota non eccedente il 25 per cento, arrotondata all'unità superiore, degli alloggi che si rendono disponibili su base annua, al di fuori delle graduatorie di cui all'articolo 5, per far fronte alle situazioni di emergenza abitativa previste con il regolamento di cui all'articolo 2, comma 5. I comuni ad alta tensione abitativa sono autorizzati ad assegnare un'ulteriore aliquota non eccedente il 25 per cento degli alloggi che si rendono disponibili su base annua, di cui almeno la metà per far fronte alla sistemazione di nuclei familiari soggetti a sfratto esecutivo”.

33 Si veda in primo luogo, Tribunale di Milano, con l’ordinanza del 13 dicembre 2018; o anche Tribunale di Milano, del 27 marzo 2019 e Corte d’Appello di Milano del 17 gennaio 2019.

34 Locchi M. C. (2011), *I diritti degli stranieri*, Carocci editore, Roma, pp. 25 e ss..

35 Benhabib S. (2008), Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia, Il Mulino, Bologna. Cfr., altresì, Veca S. (1990), Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull’idea di emancipazione, Feltrinelli, Milano. Più in generale sono gli stessi flussi migratori a costituire un fattore di accelerazione della crisi degli Stati-nazione, sollecitando risposte specifiche in termini di diritti e integrazione sociale e culturale, come rileva Carrozza P., Nazione (voce) (1995), in Digesto delle discipline pubblicistiche, pp. 126 e ss., in particolare, pp. 156.

36 Gargiulo E. (2011), Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai-o di negazione dei diritti sociali, in Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”, Milano, 29 settembre — 1° ottobre 2011, pp. 2. Ronchetti L. (2012), La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni, in www.costituzionalismo.it, 2 del 2012, pp. 8.

37 Ridola P. (2006), Diritti fondamentali. Un’introduzione, Giappichelli, Torino, pp. 127.

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

La riforma regionale dei canoni idrici nel quadro della specialità del Verbano-Cusio-Ossola

Matteo Rossin [1]

Sommario: 1. Introduzione: il punto controverso della c.d. proposta di legge Preioni. - 2. Gli intrecci con la questione dell'autonomia del VCO. - 3. La disciplina delle concessioni idroelettriche: una ricostruzione del quadro normativo. Le criticità della riforma introdotta dal D.L. n. 135 del 2018 sull'assegnazione delle concessioni e la definizione dei canoni idrici. - 4. Lo stato di attuazione del D.L. n. 135 del 2018 nell'ordinamento della Regione Piemonte. I nodi problematici della proposta di legge Preioni sull'assegnazione dei canoni idrici al VCO. - 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione: il punto controverso della c.d. proposta di legge Preioni.

Il presente scritto si propone di analizzare la proposta di legge regionale n. 59, a primo firmatario Alberto Preioni (Capogruppo della Lega al Consiglio regionale del Piemonte), presentata in I Commissione il 13 gennaio 2020 e recante il riconoscimento della specificità montana della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola (VCO), nonché il trasferimento ad essa dei proventi dei canoni per l'utilizzo del demanio idrico. La proposta, oltre a conferire nuove funzioni amministrative, prevede, infatti, di destinare al VCO un totale di 17 milioni di euro di risorse, attraverso il trasferimento diretto del 60% (circa dieci milioni) dell'ammontare dei canoni idrici relativi alle grandi derivazioni che appartengono al territorio della Provincia medesima e l'impiego, da parte della Regione, del restante 40%, (circa sette milioni) per progetti di sviluppo del territorio del VCO. La proposta mira, pertanto, a ottenere o, meglio, trattenere sul territorio (tanto direttamente, quanto indirettamente) la totalità dei proventi derivanti dai canoni idrici, che, a partire dal 2012, sono invece introitati integralmente dalla Regione Piemonte.

Le questioni che tale proposta di legge pone all'attenzione di operatori ed interpreti del diritto sono molteplici. Lasciando alla seguente trattazione l'analisi dei singoli profili, preme subito puntualizzare quello che è, senza ombra di dubbio, l'alfa e l'omega della proposta di legge: il tema delle risorse finanziarie trasferite alle Province.

Sotto questo punto di vista, i canoni idrici rappresentano un introito di notevole entità per le casse provinciali, specialmente di quelle comunità, come quella del VCO, sul cui territorio insistono grandi invasi e dighe e che, di conseguenza, vedono prodotta in loco una grande quantità di energia idroelettrica. Dal loro ristorno dipende, infatti, una buona parte delle risorse finanziarie necessarie per garantire l'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite o delegate, soprattutto in un momento storico come quello che stiamo attraversando, in cui è tornato in discussione il ruolo della Provincia come ente esponenziale di interessi territoriali, mentre i tagli alle risorse finanziarie trasferite rischiano di mettere in ginocchio i governi locali.

2. Gli intrecci con la questione dell'autonomia del VCO.

La proposta di legge si inserisce in un filone di vicende storico-politiche, alcune più recenti altre più lontane nel tempo, che muovono attorno ad un perno individuabile nel desiderio di autonomia del VCO. Un capitolo di questa storia si è consumato nel 1992 con la istituzione della Provincia, che, tuttavia, non ha del tutto sopito i malumori dei valligiani verso un'unione con il territorio piemontese ritenuta perlopiù 'forzata'.

Lo *status quo* è, in tal senso, il precipitato di fatti storici, primo tra tutti la circostanza che il territorio dell'attuale Provincia è stato storicamente lombardo, almeno dal 1381. A far corso da questa data il Verbano-Cusio-Ossola entrò a far parte del Ducato di Milano, iniziando a subire quegli influssi culturali che ancor oggi trovano traccia evidente, tra l'altro, nei dialetti della zona, derivati dalla lingua lombarda. Tale appartenenza si è cementata nel tempo, senza soluzione di continuità, fino al 1743, quando, con il Trattato di Worms, le terre della Provincia furono cedute dagli Asburgo ai Savoia[2].

Questo retroterra riaffiora non solo nel dato culturale ma, altresì, a livello economico-sociale, nell'appartenenza del VCO alla Regio Insubrica, associazione di diritto privato costituita nel 1995 dal Canton Ticino e dalle Province di Como, Varese - e appunto del VCO[3] - allo scopo di promuovere la cooperazione e l'integrazione transfrontaliera nella regione italo-svizzera dei laghi prealpini, caratterizzata da condizioni idrografiche, morfologiche ed economiche assai simili.

L'importanza di siffatto momento associativo è, peraltro, riconfermata dalla stessa proposta di legge Preioni, la quale, nell'alveo della c.d. Legge Delrio (L. n. 56 del 2014), prevede, nella parte dedicata alle iniziative transfrontaliere e alle attività di rilievo internazionale, che la Regione garantisca la partecipazione della VCO ai programmi di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera e la sostenga (previa intesa con la Provincia medesima) nelle relazioni istituzionali con le altre Province e le Regioni diverse dal Piemonte (in particolare con quelle confinanti).

L'aspetto identitario è una chiave di interpretazione fondamentale per comprendere le più recenti vicende socio-politiche, che conducono alla iniziativa referendaria del 2017, volta all'incorporazione della Provincia nella Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost. Al di là di prese di posizione di merito[4], dalle quali è scaturita un'annosa *querelle* tra esponenti locali e istituzioni regionali, l'istanza referendaria era foriera di risvolti pratici di notevole impatto, ad iniziare, per quanto qui d'interesse, dai benefici economici derivanti dalla ritenzione dei canoni idrici. Non a caso, da un lato, il *focus* principale su cui si è incentrato il dibattito referendario è stato rappresentato dal trasferimento alla Provincia della totalità dei canoni pagati alla Regione dai produttori di energia idroelettrica in territorio provinciale[5] e, dall'altro, il termine di confronto utilizzato dai sostenitori del referendum è stata la Provincia di Sondrio che, insieme a quella di Belluno e al VCO, condivide il riconoscimento di specificità montana.

A livello di legislazione statale l'iniziativa referendaria ha trovato un addentellato normativo nella Legge Delrio che, riconoscendo la specificità delle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, ha indotto, come è stato evidenziato[6], gli anzidetti Enti provinciali ad interrogarsi - seppur in momenti diversi - sulla possibilità di avanzare nei confronti delle Regioni di appartenenza richieste di maggiore autonomia. In tale direzione si è mossa la Regione Lombardia che, da tempo, riconosce alla Provincia di Sondrio il diritto di trattenere sul territorio la totalità dei proventi derivanti dai canoni idrici, obiettivo che ha animato il momento referendario e caratterizza oggi, in parte, anche la proposta di legge Preioni[7].

La ragione si rinviene nel differente regime di distribuzione dei canoni idrici adottato dalle due Regioni. Mentre nell'ordinamento regionale piemontese la legislazione[8] non pone vincoli al potere della Regione di assegnare i proventi derivanti dai canoni idrici (con il solo obbligo di acquisire il previo parere degli Enti locali, comunque non vincolante), all'opposto la legislazione lombarda[9] pone un vincolo preciso, nel momento in cui stabilisce che ogni anno a ciascuna Provincia debba essere assegnata una quota degli introiti derivanti dai canoni idrici, e, al contempo, prevede apposite modalità per il trasferimento di tali risorse alla Provincia di Sondrio. In altri termini, posto che

l'assenza di vincoli si è tradotta in Piemonte nella mancata assegnazione al VCO dei predetti proventi (dal 2012 al 2018 nulla è stato trasferito a tale titolo), il distacco di quest'ultima dal Piemonte, con incorporazione nella Lombardia, avrebbe prodotto significativi vantaggi dal punto di vista delle disponibilità finanziarie.

Se la vicenda referendaria si è conclusa con esito negativo, per mancato raggiungimento del *quorum* previsto dalla L. n. 352 del 1970[10] (con la conseguenza che la proposta non potrà essere rinnovata se non decorsi cinque anni), la diatriba VCO-Regione vertente sulla restituzione dei canoni idrici è in seguito sfociata in una controversia giudiziaria. Nel giugno del 2018 la Provincia ha, infatti, presentato ricorso dinanzi alla II Sezione del TAR Piemonte (ricorso n. 599/2018 R.G.), impugnando la delibera di Giunta n. 26-6722 del 6 aprile 2018, nella parte in cui non stanziava alcuna risorsa nel capitolo di spesa intitolato 'quota dei canoni per l'uso dell'acqua pubblica da trasferire alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola (art. 4, comma 38, Legge n. 350 del 2003)', pretendendo il versamento delle entrate per canoni demaniali idrici incassate nel periodo 2012-2018 (una somma di circa 102 milioni di euro).

La ricorrente ha successivamente rinunciato all'azione giudiziaria per l'intervenuta conclusione di un accordo transattivo con la Regione[11], che ha fissato in 9 milioni di euro la cifra oggetto di restituzione[12], con rinunzia da parte della Provincia ad ogni ulteriore pretesa avuto riguardo alle annualità 2012-2018. A questo importo si sono aggiunti, per l'anno 2019, ulteriori 4 milioni a titolo di contributo a sostegno della specificità montana (ai sensi della legge regionale n. 23 del 2015)[13].

Alla luce di quanto detto si può evincere come la tematica qui trattata, oltre ad affondare le radici in un preciso retroterra storico-politico caratterizzato da istanze autonomistiche e dalla specificità territoriale del VCO, rimane una 'questione aperta', della quale la proposta di legge Preioni rappresenta solo l'ultimo capitolo. Prima di affrontare i punti critici emergenti dall'articolato è d'uopo esaminare il contesto normativo entro cui essa si muove, segnato dalla importante riforma introdotta con il D.L. n. 135 del 2018 (convertito con modificazioni dalla L. n. 12 del 2019).

3. La disciplina delle concessioni idroelettriche: una ricostruzione del quadro normativo. Le criticità della riforma introdotta dal D.L. 135/2018 sull'assegnazione delle concessioni e la definizione dei canoni idrici.

In primo luogo, occorre affrontare una questione definitoria. Quando si discorre di canoni idrici ci si riferisce ai proventi economici derivanti dalle c.d. concessioni idroelettriche, atti amministrativi[14] che attribuiscono ai produttori di energia idroelettrica l'utilizzo di un bene, le acque del c.d. demanio idrico, la cui titolarità è, ai sensi della disciplina codicistica, dello Stato[15].

I beni demaniali, come noto, sono di proprietà pubblica, posto che il bene, riservato originariamente al pubblico potere, permane pubblico anche in seguito alla concessione[16]; al concessionario è attribuito solo il diritto esclusivo d'uso del bene stesso, oltre ad obblighi di tutela, vigilanza e controllo anche verso i terzi che, sul versante civilistico, si traducono persino nell'esercizio dell'azione possessoria prevista dall'art. 1045 c.c.

Parte della disciplina è, ancora oggi, dettata dal Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con Regio Decreto n. 1755 del 1933. Tale provvedimento enuncia, anzitutto, il principio informatore della materia: è fatto divieto di derivare o utilizzare acqua pubblica senza l'autorizzazione dell'autorità competente, che garantisce la concessione a un privato per motivi di pubblico interesse. Stabilisce, inoltre, che sono grandi derivazioni quelle che, per produzione di forza motrice, eccedono la potenza nominale media annua di 3000 Kw e che, per costituzione di scorte idriche a fini di sollevamento a scopo di riqualificazione di energia, superano i 100 litri al minuto secondo[17].

La condizione dominicale originaria non risolve, tuttavia, la distribuzione di competenze, che si caratterizza per un intreccio di poteri statali e regionali.

Fino alla fine degli anni Novanta la gestione del demanio idrico è stata prerogativa statale. È solo nell'ambito delle riforme del c.d. federalismo a Costituzione invariata che il legislatore statale, con il D. Lgs. n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della L. n. 59 del 1997) ha conferito alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprende, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88).

Questo intervento è stato succeduto dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha profondamente inciso sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, definendo, per quanto qui d'interesse, i confini di tre ambiti materiali incidenti sulla regolamentazione delle concessioni idroelettriche. Ai sensi dell'articolo 117, co. 2 Cost., allo Stato compete, in via esclusiva, la potestà legislativa nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (l'art. 144 del D. Lgs. n. 152 del 2006 inquadra in tale ambito la disciplina degli usi delle acque) e «tutela della concorrenza», mentre la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è attribuita alla potestà legislativa concorrente, a norma del terzo comma della medesima disposizione (entro la quale si può ricondurre la disciplina legislativa dei canoni idroelettrici).

A livello di legislazione ordinaria si sono registrati due importanti interventi.

In attuazione della direttiva 96/92/CE (recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) il D. Lgs. n. 79 del 1999 ha riformato il procedimento di rilascio delle concessioni, nella direzione di realizzare una completa liberalizzazione del settore idroelettrico, abbandonando l'idea dell'inerenza demaniale. Da un lato è stata introdotta per le concessioni ENEL, prima di durata illimitata, una scadenza (fissata al 31 dicembre 2009), dall'altro si è stabilito che, nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica, ogni soggetto, purché in possesso di adeguati requisiti organizzativi e finanziari, possa chiedere il rilascio della medesima concessione, presentando un programma di aumento dell'energia prodotta o della potenza installata e un programma di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza.

Il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia è proseguito, in ambito europeo, con le direttive 2001/77/CE e 2003/54/CE, recepite nell'ordinamento interno dal D. Lgs. n. 387 del 2003 e dalle correlate linee guida, adottate, peraltro, dopo l'entrata in vigore della successiva direttiva 2009/28/CE, che ha accentuato la necessità di *iter* autorizzativi relativi agli impianti di produzione e alle connesse infrastrutture semplificati, accelerati e meno gravosi. Del tutto in contrasto con le finalità espresse dalla normativa europea, il Legislatore ha ritardato a lungo la liberalizzazione del settore, sino all'adozione del D.L. n. 83 del 2012 (convertito in L. n. 134 del 2012) che ha rappresentato una cesura con il passato: con questo provvedimento è stato, infatti, previsto che le concessioni in scadenza debbano essere rinnovate mediante gara ad evidenza pubblica, la cui indizione spetta a Regioni e Province autonome, per l'attribuzione a titolo oneroso di una concessione di durata dai 20 ai 30 anni.

Nel corso dell'attuale Legislatura, il legislatore statale, con il D. L. n. 135 del 2018 (convertito in L. n. 12 del 2019), ha nuovamente rivisto la disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, aumentando gli ambiti di disciplina attribuiti ai legislatori regionali.

Viene stabilita, anzitutto, la regionalizzazione della proprietà delle opere idroelettriche alla scadenza delle concessioni (o nei casi di decadenza o rinuncia alle stesse); si tratta del trasferimento alle Regioni - una volta scadute le concessioni in essere - delle c.d. opere bagnate (le dighe ad esempio), a titolo gratuito, e delle c.d. opere asciutte (i beni materiali), a titolo oneroso. Alle Regioni è stato, inoltre, attribuito il potere di legiferare sulle modalità e sulle procedure di assegnazione delle concessioni, che dovranno aver luogo entro i due anni[18] dall'entrata in vigore della legge regionale (in ipotesi di inerzia regionale è previsto l'intervento sostitutivo dello Stato). Esse, laddove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, possono procedere all'assegnazione delle concessioni ad operatori economici individuati mediante lo

svolgimento di gare con procedura ad evidenza pubblica o a società a capitale misto - nelle quali il socio privato deve comunque essere scelto mediante gare con procedure ad evidenza pubblica - o attraverso forme di partenariato pubblico-privato[19].

Le leggi regionali, infine, dovranno disciplinare taluni contenuti delle procedure di assegnazione legislativamente predefiniti, quali le modalità per il loro svolgimento, i criteri di ammissione e di assegnazione e i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti, nonché la durata delle nuove concessioni[20].

Il legislatore statale si è poi preoccupato di dettare una disciplina intertemporale differenziata a seconda della scadenza del provvedimento concessorio. Per le concessioni con termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2023 (ivi incluse quelle già scadute) spetta alle Regioni la fissazione dimodalità, condizioni e quantificazioni dei corrispettivi a carico del concessionariouscente per laprosecuzione, per conto delle Regioni stesse, dell'esercizio delle derivazioni oltre la scadenza e per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione. Nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare lo stato d'emergenza dichiarato a seguito della diffusione epidemiologica COVID-19, il D.L. n. 18 del 2020 (convertito con modificazioni in L. n. 27 del 2020) ha prorogato detto termine fino al 31 luglio del 2024.

La riforma non ha, tuttavia, risolto i problemi di compatibilità della normativa interna con l'ordinamento europeo, già sollevati dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione 2011/2026[21], per contrasto della normativa allora vigente, contenuta nel già citato D.L. n. 83 del 2012, con la normativa europea in materia di prestazioni di servizi.

Per chiarire i termini della questione occorre ricordare che per il diritto dell'UE la gestione degli impianti di produzione di energia idroelettrica costituisce un servizio prestato dietro corresponsione di un prezzo, ai sensi della cd. Direttiva *Bolkestein* (direttiva sui servizi 2006/123/CE) e, livello di diritto convenzionale, del combinato disposto degli artt. 49 TFUE (libertà di stabilimento) e 57 TFUE (libera circolazione dei servizi). Tale servizio è, inoltre, incluso nel vocabolario comune per gli appalti pubblici modificato, da ultimo, dal regolamento 213/2008 CE.

In quella sede la Commissione aveva ritenuto che l'art. 37 del predetto decreto, nel prevedere una sostanziale proroga automatica - da una durata minima di 2 anni ad una massima estensibile fino al 31 dicembre del 2017 - delle concessioni idriche già scadute alla data della sua entrata in vigore, contrastasse con l'art. 12 della Direttiva *Bolkestein*, il quale non solo ribadisce l'obbligo di attribuire per pubblica gara i contratti pubblici denominati 'concessioni' ma aggiunge, altresì, che l'affidatario della concessione scaduta non debba conseguire alcun privilegio a seguito della risoluzione del contratto medesimo. Il principio europeo della indefettibilità della pubblica gara comporta, in sostanza, che i contratti della pubblica amministrazione non possano essere automaticamente prorogati.

La disciplina contenuta nel D.L. 135 del 2018, riproponendo un regime di proroghe, non ha quindi modificato il tenore della normativa censurata, che, difatti, è stata oggetto di lettera complementare di messa in mora inviata all'Italia dalla Commissione europea all'indomani della conversione in legge del decreto (8 marzo 2019). Nelle more della nuova procedura di infrazione, il Governo ha costituito un tavolo di coordinamento tra Regioni, Ministero dello sviluppo economico e Dipartimento per le politiche europee, allo scopo di sanare l'attuale condizione di inadempienza[22].

Altro oggetto di importante riforma ad opera del D.L. 135/2018 sono gli obblighi dei concessionari, con particolare riguardo alla determinazione e assegnazione dei canoni idroelettrici.

Tale materia è stata caratterizzata da una legislazione frammentaria succedutasi nel tempo[23], posta a cavallo tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente, in parte razionalizzata dall'intervento della giurisprudenza costituzionale, nonché dall'inerzia statale nell'adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 37, co. 7, del D.L. n. 83 del 2012 (la fonte, come detto, che regolava la materia prima dell'introduzione del D.L.135 del 2018). Il legislatore statale, al fine di garantire uniformità di disciplina sul territorio nazionale delle attività di produzione di energia idroelettrica e parità di

trattamento tra gli operatori economici, aveva stabilito che i criteri generali per la definizione dei valori massimi dei canoni idrici venissero determinati, previa intesa con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, mediante decreto ministeriale. Nella perdurante assenza di tale atto attuativo l'intervento del Giudice delle leggi, oltre a risolvere problemi, più generali, concernenti il sistema delle fonti (il rapporto tra fonti statali e regionali), ha stabilito, per quanto interessa ai nostri fini, alcuni importanti principi in materia di canoni idroelettrici.

L'operato del Giudice costituzionale si è collocato, come è stato evidenziato[24], entro le coordinate tipiche dell'ordinamento regionale italiano, i cui tratti principali si possono sintetizzare nei termini che seguono: un profilo normativo - la determinazione dei canoni idrici - ricondotto dalla Corte ad una materia di competenza concorrente, in assenza di una legge cornice[25]; la difficoltà, prima per il legislatore regionale poi per la giurisprudenza costituzionale, di ricavare i principi fondamentali da un contesto legislativo disorganico[26]; l'intervento statale mediante l'esercizio di una competenza trasversale, la tutela della concorrenza, con la necessità di delimitarne i campi d'azione; l'applicazione di parametri normativi indeterminati (principio di leale collaborazione) o difficilmente determinabili (principio-dettaglio) e canoni esegetici altrettanto discutibili (la definizione di norma di principio, il criterio della prevalenza) per la risoluzione delle controversie.

Nell'ambito di un siffatto quadro ordinamentale, la Consulta ha, per prima cosa, riconosciuto di spettanza regionale la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, in quanto profilo da ricondurre nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»[27] (al medesimo ambito di competenza la stessa aveva, peraltro, già ascritto la disciplina delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico[28]); in secondo luogo, essa ha puntualizzato che coesiste una competenza statale limitata, a tutela della concorrenza, relativa alla definizione dei criteri generali per la determinazione dei valori massimi dei canoni idroelettrici[29]; infine, nella perdurante assenza del D.M. previsto dalla disciplina previgente, la Consulta, per scongiurare una paralisi della competenza regionale in materia di canoni idroelettrici, aveva statuito che le Regioni potessero determinarne la misura, purché nel rispetto dei principî fondamentali statali riconducibili alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»[30].

Questi ultimi sono stati progressivamente individuati in via pretoria nei principi di onerosità della concessione, di proporzionalità del canone rispetto all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità in capo al concessionario[31], di economicità e ragionevolezza[32], della potenza nominale media di concessione come criterio per la determinazione della misura del canone[33].

Ciononostante, la definizione degli ambiti di competenza Stato-Regioni trasferita dalla sede legislativa a quella contenziosa non poteva che continuare a proporre un quadro frammentato ed incerto, solo in parte bilanciato dalla funzione razionalizzatrice della Corte costituzionale.

Nel tentativo di colmare le lacune, il Legislatore ha introdotto, con ilD.L. n. 135/2018 (art. 11-*quater*), una disciplina specifica, stabilendo, in primo luogo, che i concessionari sono tenuti a corrispondere semestralmente alle Regioni un canone, determinato da leggi regionali, previo parere dell'ARERA (l'Autorità di regolazione in materia di energia e ambiente) e articolato in una componente fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e in una componente variabile, calcolata come percentuale dei ricavi normalizzati[34].

L'ARERA, in sede di adozione delle indicazioni propedeutiche al rilascio del parere alle Regioni[35] sugli schemi di legge relativi alla determinazione dei canoni, ha precisato la portata della nuova funzione attribuitale. L'attività consultiva sarà esercitata sia *ex ante*, con l'enunciazione di linee guida (contenenti i criteri generali di valutazione degli schemi di legge regionale sottoposti al suo vaglio), che *ex post*, attraverso l'espressione del parere - non vincolante - limitato alla definizione della componente variabile.

I profili di maggiore criticità scaturiscono dalla predeterminazione, a livello di legislazione statale, della misura dei canoni idrici. Il decreto n. 135 del 2018 stabilisce che i canoni devono essere destinati, per almeno il 60%, alle Province e Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni e, quanto alle concessioni scadute, prevede che, fino alla nuova assegnazione, il concessionario sia tenuto a corrispondere alla Regione un canone aggiuntivo (rispetto al canone demaniale) per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione. Canone anch'esso destinato, per un importo non inferiore al 60%, a Province e Città metropolitane sul cui territorio insistono le derivazioni.

La scelta del legislatore statale di prestabilire una quota minima di canoni da destinare a queste ultime pare censurabile sotto il profilo della lesione della sfera di competenza regionale.

Come si è evidenziato pocanzi, la giurisprudenza costituzionale, nel chiarire il riparto di competenze legislative, ha statuito che la determinazione e quantificazione dei canoni sia sicuramente da ricondurre alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in relazione alla quale le Regioni hanno come unico vincolo quello di rispettare i citati principi fondamentali statali, vale a dire: l'onerosità della concessione, la proporzionalità del canone rispetto all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità in capo al concessionario, l'economicità e la ragionevolezza, la potenza nominale media di concessione come criterio per la determinazione della misura del canone. Nel rispetto di siffatto ordine di principi, spetta alle Regioni la disciplina dei profili attinenti alla disciplina dei canoni, tra i quali rientra certamente la loro ripartizione all'interno dell'ordinamento regionale.

Per ciò che concerne la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la Consulta ha più volte ribadito che essa, quale materia trasversale, può sì intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale ma «*nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi*»[36] cui è preposta. La Corte, applicando tale principio alla materia dei canoni idroelettrici, ne aveva, peraltro, già limitato l'estensione ai criteri generali per la determinazione dei valori massimi dei canoni previsti dal più volte citato art. 37 del D. L. 83 del 2012, disposizione abrogata dal D.L. 135 del 2018.

La riforma prevede ora che il Ministero dello sviluppo economico sia chiamato a determinare, con proprio decreto, non più il valore massimo ma il valore minimo della componente fissa del canone semestrale definito dalle singole leggi regionali e del canone aggiuntivo che il concessionario scaduto deve corrispondere alla Regione per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione (art. 11-*quater*, co.1-*septies*). Nel rispetto di tale valore, i legislatori regionali rimangono liberi di stabilire, in definitiva, determinazione e misura del canone.

Per quanto sin qui detto, la fissazione da parte del legislatore statale di un criterio di predeterminazione nella distribuzione dei canoni tra le Province e le Città metropolitane, non potendo essere ricondotto nell'alveo della «tutela della concorrenza», pare invadere la sfera di competenza che, nell'ambito della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», è riservata al potere legislativo regionale.

4. Lo stato di attuazione del D.L. 135 del 2018 nell'ordinamento della Regione Piemonte. I nodi problematici della proposta di legge Preioni sull'assegnazione dei canoni idrici al VCO.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 11-*quater* del D.L. n. 135 del 2018, il D.D.L. 3 marzo n. 87 intende dettare la disciplina regionale in materia di assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico, con l'obiettivo, espresso nell'articolato, di valorizzare il patrimonio idrico piemontese nell'ottica dello sviluppo sostenibile della comunità.

In primo luogo, il provvedimento, modificando l'art. 55 della legge regionale attuativa del D. Lgs. n. 112 del 1998 (L.R. n. 44 del 2000), ha inserito tra le funzioni amministrative di competenza regionale in materia di tutela delle acque l'assegnazione, nel caso di scadenza decadenza o rinuncia, delle grandi derivazioni ad uso energetico di cui all'articolo 11-*quater* del D.L. 135 del 2018, prevedendo che ciò avvenga «*in esito all'istruttoria della Città metropolitana o della Provincia competente*».

Tale ultimo inciso desta, invero, qualche perplessità sia alla luce della disciplina statale, che attribuisce univocamente alla Regione la competenza in ordine all'assegnazione delle concessioni idroelettriche, sia, come ha sottolineato il CAL nel parere reso sul D.D.L., nell'assenza, a disciplina vigente, dell'assegnazione di fondi specifici o diritti istruttori o canoni idrici a Province e Città metropolitana[37].

Riguardo alle modalità di assegnazione delle concessioni idroelettriche una volta giunte a scadenza, il D.D.L., muovendosi nel ventaglio delle tipologie individuate dal legislatore statale, si è indirizzato verso l'affidamento ad operatori economici privati individuati attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica o a società a capitale misto pubblico privato, con scelta del socio privato mediante l'espletamento di gara. Al fine dell'avvio di tali procedure è previsto che la Regione invii al concessionario uscente apposita richiesta del rapporto di fine concessione relativo ai beni, agli impianti, alle opere e ai rapporti giuridici afferenti all'esercizio della concessione, i cui contenuti dovranno essere determinati da un regolamento della Giunta regionale[38]. Per ciò che concerne specificamente il termine di avvio, il D.D.L. prevede che la Regione debba avviare le procedure necessarie per l'indizione della gara almeno cinque anni prima della scadenza di una concessione[39] e previa verifica della sussistenza di un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque in tutto o in parte incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico (art. 3 del D.D.L. che ripete, per questo aspetto, la formulazione contenuta nell'art. 11-*quater* il D.L. n. 135 del 2018).

Tale ultima disposizione deve essere letta in combinato disposto con il comma 1-*quater* dell'art. 11-*quater* D.L. 135, che regolamenta il caso di mancato rispetto del termine di avvio da parte delle Regioni. Da una parte, esso demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata entro il 31 dicembre 2021, l'individuazione delle modalità e procedure di assegnazione applicabili in caso di inerzia regionale; dall'altra, nel prevedere la sostituzione alla Regione del Ministero delle infrastrutture nell'assegnazione delle concessioni, dispone che il 10 % dell'importo dei canoni concessori (in deroga a quanto stabilito dal D. Lgs. n. 112 del 1998[40]) resti in tal caso acquisita al patrimonio statale[41].

Più marginale è l'intervento del D.D.L. sulla definizione dei canoni idrici. L'intera materia viene difatti demandata alla Giunta regionale, che, con proprio regolamento, dovrà determinare l'importo unitario della componente fissa, la percentuale della componente variabile, la modalità di quantificazione dei ricavi normalizzati nonché le modalità di aggiornamento, versamento, introito, controllo e riscossione del canone[42].

Sebbene nulla sia disposto circa la ripartizione dei canoni tra le Province e la Città metropolitana, importanti indicazioni sono fornite dalla lettura del parere del CAL. In particolare, sono due le osservazioni che meritano di essere sottolineate. *In primis* esso rileva la centralità di un momento concertativo tra gli enti territoriali coinvolti, individuandolo in un tavolo tecnico-politico, per approfondimenti relativi all'adozione dei regolamenti attuativi, che si occupi, tra l'altro, degli aspetti relativi «*agli utilizzi dei canoni di concessione e al rapporto tra Regione, province, Città metropolitana, unioni montane e comuni, alle tempistiche delle gare, alle ricadute del provvedimento sui territori montani e alle compensazioni territoriali*»[43]. In secondo luogo, nella consapevolezza che si tratti di risorse finanziarie di fondamentale importanza per l'esercizio delle funzioni loro conferite e «*al fine di evitare l'insorgere di situazioni di disparità di trattamento*», il CAL ritiene necessario istituire un fondo suddiviso tra la Città metropolitana e le Province, con riparto da definire nel predetto tavolo di confronto.

È in tale ambito che si innesta la c.d. proposta di legge Preioni, la quale, non senza alcune criticità, ha il principale fine, come detto, di assegnare al VCO la totalità dei canoni derivanti dallo sfruttamento delle grandi derivazioni di acqua presenti sul territorio provinciale.

Prima di affrontare questo aspetto, preme dar brevemente conto dell'altro punto oggetto della proposta, la specificità montana, il cui riconoscimento non è, a dire il vero, in discussione, posto che la materia trova già compiuta disciplina nella vigente legislazione regionale[44]. Trattasi, nello specifico, della legge regionale n. 8 del 2015, recante 'Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola' e della successiva (e complementare) legge regionale n. 23 del 2015, che, in attuazione della legge n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio), ha disposto il riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province, dedicando, tra l'altro, apposite disposizioni alla specificità del VCO. Tale complesso normativo è diretta attuazione del dettato statutario, che all'art. 8, oltre a riconoscere la specificità dei territori montani, impone alla Regione di prevedere politiche di intervento a loro favore; e, a livello di legislazione statale, si pone nell'alveo della Legge Delrio, laddove essa all'art. 1. co. 3 riconosce alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri particolari condizioni di autonomia connesse alla specificità del loro territorio.

Per il vero, il profilo più discutibile per il tema del quale stiamo trattando è rappresentato dalla scelta della proposta di disciplinare in unico testo legislativo la specificità montana e il trasferimento *uti singuli* dei canoni idrici, anche in considerazione delle particolari vicissitudini che hanno caratterizzato negli ultimi anni la vicenda dei canoni idrici in Piemonte. L'endiadi specificità montana-canoni idrici prefigura, per di più, un problema di compatibilità con la normativa statale contenuta nel D.L. 135. Quest'ultima, nel prevedere la destinazione dei canoni per almeno il 60% alle Province e Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle grandi derivazioni idroelettriche, detta un criterio di ripartizione generale (tra tutti gli enti che soddisfino tale condizione) a prescindere dal riconoscimento in capo a taluni di 'ente con specificità montana'. Inoltre, la locuzione 'territorio interessato' dovrebbe indurre i legislatori regionali a valutare la circostanza che il bacino idrografico di pertinenza spesso non coincide con i confini geografici e le connesse competenze amministrative conferite agli Enti locali; un aspetto, questo, non considerato dalla proposta.

Ulteriori considerazioni vanno fatte sulla quota residua rispetto a quella destinata *ex* art. 11-*quater* D.L. 135ai territori interessati da grandi derivazioni - un ammontare che potrà variare fino ad un massimo del 40% del totale dei canoni idrici riscossi su base regionale - in relazione alla quale il legislatore statale non fissa vincoli, riconoscendo così agli ordinamenti regionali massimi spazi di scelta in ordine alla loro assegnazione. L'interpretazione letterale della disposizione non lascia dubbi circa la destinazione di tali risorse a quegli enti 'non interessati' dalle grandi derivazioni, ragione per cui dal riparto andrebbe esclusa la Provincia del VCO, proprio «*al fine di evitare l'insorgere di situazioni di disparità di trattamento*». In un'ottica di equa assegnazione delle risorse occorrerebbe, inoltre, prevedere che la distribuzione del 40% sia effettuata sulla base di parametri oggettivi, che tengano in considerazione, ad esempio, la specificità territoriale di ciascun ente e la popolazione ivi stanziata.

A questi aspetti critici va aggiunto quanto stabilito, nella seduta del 5 febbraio 2020, dal CAL, che ha condizionato il parere reso sulla proposta di legge all'approntamento di meccanismi che prevedano una perequazione territoriale e, più in generale, ad un riequilibrio per quei territori dove insiste un minor numero di impianti per la produzione di energia idroelettrica.

In definitiva, l'attuale formulazione della proposta, oltre a presentare dubbi di compatibilità con la normativa di riforma delle concessioni idroelettriche potrebbe creare squilibri nella ripartizione delle risorse assegnate alle Province (con ricadute, in ultima analisi, sul principio di uguaglianza), un profilo che, a ben vedere, costituisce il vero baricentro del dibattito politico-istituzionale sviluppatosi intorno ad essa. Dalla lettura delle osservazioni depositate dalle associazioni degli enti territoriali (ANCI, ANPCI, UNCEM) emerge, difatti, come il minimo comune denominatore delle osservazioni critiche al testo sia rappresentato dall'esigenza di far fronte, attraverso l'assegnazione dei proventi derivati dai canoni idrici, ai problemi di bilancio che, pur in misura differente, ogni

Provincia e la Regione medesima si trovano a fronteggiare[45]. A questo proposito l'ANCI ha rimarcato la necessità di un'analisi volta a evidenziare «*quale conseguenza dei canoni al VCO, come incideranno i tagli a livello regionale e come saranno compatibili con il bilancio (regionale) già sofferente*»[46]e**,** nella medesima direzione, si è espresso anche il CAL, ritenendo opportuna una riflessione «*sulle conseguenze derivanti dai trasferimenti sul bilancio regionale, nonché sulle funzioni eventualmente trasferite*»[47].

5. Alcune considerazioni conclusive.

Alla luce di quanto detto, si possono tratte alcune considerazioni di merito e di metodo.

La proposta, nel riconoscere 'forme particolari di autonomia' alla Provincia del VCO le conferisce 'funzioni ulteriori' (art. 2) - ulteriori rispetto a quelle fondamentali di cui alla Legge Delrio[48] - in materia di pianificazione delle attività estrattive, prevenzione gestione e controllo dei rischi idro-geologici e programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione[49], prevedendo la destinazione integrale dei canoni idrici per far fronte al loro esercizio. A venire in gioco è, quindi, l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alla Provincia, un principio fondamentale nell'architettura autonomista impressa dal Costituente, tanto da un punto di vista 'interno', in quanto il complesso delle entrate di cui l'ente dispone deve essere tale da consentire una gestione in autonomia delle funzioni attribuitegli, quanto sul versante 'esterno', dal momento che non possono essere conferite all'ente funzioni cui non sia in grado di far fronte economicamente.

Nondimeno, se da un lato la proposta richiama il tema dell'autonomia finanziaria, dall'altro, necessita di essere trattata e discussa alla luce dell'evoluzione del contesto ordinamentale in cui si colloca. In altri termini, non sembra possibile affrontare la questione dell'assegnazione dei canoni idrici al VCO, senza contestualizzarla nell'ambito del complessivo processo di attuazione della riforma in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. Un processo che, come visto, ha dei tratti ancora incerti, a partire dalla normativa di riferimento contenuta nell'art. 11-*quater* D.L. 135 del 2018, che, mentre scriviamo, è stata dichiarata incostituzionale (Corte cost. 21 luglio 2020, n. 155), per violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 118 e 119 Cost.[50], nella parte in cui prevede la destinazione di almeno il 60% dei canoni ordinari e aggiuntivi alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni (commi 1-*quinquies* e 1-*septies*).

Sul versante regionale, ulteriori criticità potrebbero derivare dagli sviluppi del ricorso in via d'azione proposto dal Governo avverso la legge della Regione Lombardia n. 5 del 2020 (ricorso n. 51/2020), posto che le norme censurate dalla Presidenza del Consiglio sono state riprodotte nel D.D.L. piemontese. Si tratta di una serie di disposizioni concernenti le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico[51] che violerebbero diversi parametri costituzionali: gli artt. 9 e 117, co. 2, lett. l) e s) - che attribuiscono allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento civile e tutela del paesaggio, l'art. 117, co. 2, con riguardo alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché gli artt. 42 e 43, i quali impongono alla legge di riconoscere un indennizzo ai privati che subiscano limitazioni nella disponibilità di beni di loro proprietà o necessari per lo svolgimento di un'attività d'impresa.

Per ciò che concerne la proposta Preioni, il punto che preme sottolineare a chiusura, e sintesi, di questo contributo, è il seguente: la questione di merito, relativa all'assegnazione dei canoni al VCO (dalla quale dipende il profilo strettamente connesso del conferimento delle 'ulteriori funzioni')[52] deve essere affrontata con soluzioni di metodo.

Una prima indicazione proviene dal CAL che, nel deliberato del 5 febbraio scorso, aveva già sollevato la necessità di anteporre all'approvazione di quest'ultima un attento approfondimento sul tema dell'autonomia differenziata, che tenga in considerazione le istanze di tutte le realtà territoriali

e del ruolo degli Enti locali, attraverso l'istituzione di un tavolo di lavoro regionale sul tema.

La necessità di una sede di concertazione e sintesi tra gli interessi in gioco è stata ripresa, come visto, anche nel successivo parere del 10 marzo sul D.D.L. 87, sul tema degli utilizzi dei canoni derivanti dalle concessioni. In questa occasione si potrebbero stabilire criteri condivisi di riparto ponderati su parametri oggettivi, come la popolazione e la specificità territoriale di ciascun ente, e meccanismi di compensazione per i territori che presentano un minor numero di impianti per la produzione di energia idroelettrica.

1 Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi, Diritti nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".

2 Il territorio, acquisito durante il regno di Vittorio Amedeo II, rimase sotto la casata Savoia anche durante la dominazione napoleonica, fino all'unificazione del Regno d'Italia. Per un approfondimento storico si consiglia la lettura di E. Rizzi, *Storia dell'Ossola*, Grossi, 2014.

3 Nel 2007 si sono unite anche la Province di Lecco e Novara. Tale associazione trova un suo fondamento giuridico a livello europeo nella Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, adottata a Madrid nel 1980 nell'ambito del Consiglio d'Europa. Essa tende ad incoraggiare ed agevolare la conclusione di Accordi tra Regioni e Comuni, al di qua ed al di là delle frontiere, interessanti lo sviluppo regionale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi pubblici, inclusa la creazione di associazioni o consorzi di comunità transfrontaliere. Testo consultabile sul sito istituzionale del Consiglio d'Europa, all'indirizzo www.coe.int/

4 Parlo della scelta di distaccare o meno il VCO dalla sua odierna collocazione geo-politica, sulla base di argomentazioni più o meno identitarie, delle quali si è voluto solo fare qualche cenno, utile per comprendere come la tematica del presente contributo affondi le radici in un retroterra socio-culturale.

5 È sufficiente passare in rassegna cronache e dichiarazioni di rappresentanti locali per comprendere come il problema dell'autonomia fosse legato a doppio filo con la questione del trasferimento dei proventi dei canoni idrici.

6 Si veda M. Cavino, *Il referendum per il distacco dal Piemonte della Provincia del VCO*, in *Le Regioni*, fascc.5-6, pag. 1214, contributo nel quale l'Autore esamina l'iniziativa referendaria, sotto tre diversi, ma interconnessi, profili costituiti: dalle ragioni che ne hanno fondato la proposizione, dai vincoli al Governo, Parlamento e Consigli regionali e dalle possibili implicazioni sull'ordinamento regionale e nazionale.

7 Nei medesimi termini è intervenuta la Regione Veneto che, con la L.R. n. 3 del 2006, ha trasferito alla Provincia di Belluno le funzioni di gestione del demanio idrico e dell'introito dei canoni ricavati all'utilizzazione del demanio stesso (art. 3).

8 L.R. n. 44 del 2000, art. 55, lett. f).

9 L.R. n. 10 del 2009, art. 6.

10 Ricordiamo che il *quorum* stabilito dall'art. 45 è rappresentato dalla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali è stato indetto il referendum (alla consultazione si è presentato al voto appena il 33% degli aventi diritto). Di conseguenza, la stessa proposta non potrà essere ripresentata se non dopo il decorso di cinque anni, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo.

11 L'*iter* amministrativo si è concluso con l'approvazione da parte della Giunta regionale della delibera avente per oggetto 'Bilancio di previsione finanziario 2019 – 21. "prelievo dal "Fondo contenzioso ", dell'importo di euro 9 milioni, per la transazione della vertenza giudiziaria Regione Piemonte/Provincia del VCO, ai sensi dell'art. 8 della LR 09.2019 e contestuale prelievo dal Fondo di Riserva di cassa di cui al capitolo di spesa 197396/2019 (art. 48 del D. Lgs. 118/2011)'.

12 Nello specifico, la Regione Piemonte si è impegnata a corrispondere alla Provincia del VCO la somma forfetaria di 9 milioni di euro, che si aggiunge per gli anni dal 2015 al 2017 al contributo erogato *ex* art. 24, co. 4, L.R. n. 23 del 2015 (vedi nota successiva), così da traguardare i trasferimenti previsti per ognuno degli anni in considerazione (quindi 2015-2016-2017) all'importo stanziato per l'anno 2018 (4 milioni), nonché a quello previsto per l'annualità 2019 e seguenti (4 milioni) dall'art. 10 della L.R. n. 9 del 2019.

13 L'art. 10 della legge regionale n. 9 del 2019 ha previsto la stabilizzazione del contributo *ex* art. 24, co. 4, L.R. n. 23 del 2015 a favore della Provincia del Verbano Cusio Ossola nell'importo, appunto, di 4 milioni annui.

14 La concessione è caratterizzata da un contenuto discrezionale di duplice natura: un primo aspetto costitutivo, di impronta unilaterale ed autoritativa, correlato dalla messa a disposizione del bene dal pubblico potere all'operatore privato, mentre il secondo aspetto si lega alla previsione di un fascio di diritti ed obblighi reciproci, che le parti assumono l'una nei confronti dell'altra, inquadrabile entro una fattispecie negoziale bilaterale. Per tale motivo si parla generalmente di concessione-contratto. Per la ricostruzione della natura giuridica dell'atto in questione si rimanda alla lettura di Corte di Cassazione, Sez. Un., 24 maggio 2007, n. 12065.

15 Il Codice civile, come noto, disciplina il c.d. demanio idrico all'art. 822, co.1, stabilendo che appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia. I beni indicati in questo comma appartengono al demanio necessario (detto anche naturale), in quanto beni che per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato. Tale disposizione è stata ripresa dal Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152/2006), il quale prevede, art. 144, che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengano al demanio dello Stato.

16 Come evidenziato dalla migliore dottrina, M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, pagg. 24 ss.

17 Art. 6 del T.U., non modificato, per questo aspetto, dall'intervento di riordino in materia di concessione di acque pubbliche operato dall'art. 1 del D. Lgs. n. 275 del 1993.

18 Occorre ricordare che il termine ultimo per l'adozione, a livello regionale, di tale disciplina è stato recentemente prorogato dall'articolo 125-*bis* del D.L. n. 18 del 2020 (convertito con modificazioni nella legge n. 27 del 2020), dal 31 marzo 2020 al 31 ottobre 2020, in relazione allo stato d'emergenza dichiarato a seguito della diffusione epidemiologica COVID-19. Per le Regioni interessate dalle elezioni regionali del 2020, detta norma proroga ulteriormente il termine del 31 ottobre 2020 di 7 mesi, decorrenti dalla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale.

19 La disciplina di riforma della materia è contenuta nell'art. 11-*quater* del Decreto in oggetto.

20 Le leggi regionali dovranno, in particolare, prevedere i seguenti requisiti minimi: ai fini della dimostrazione di adeguata capacità organizzativa e tecnica del concessionario, l'attestazione da parte dei partecipanti di avvenuta gestione, per un periodo di almeno 5 anni, di impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW; ai fini della dimostrazione di adeguata capacità economica, la referenza di due istituiti di credito o società di servizi iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari che attestino che il partecipante ha la possibilità di accedere al credito per un importo almeno pari a quello del progetto proposto nella procedura di assegnazione; i termini di durata delle nuove concessioni, compresi tra 20 e 40 anni, con la possibilità di incremento degli stessi fino ad un massimo di 10 anni, in relazione alla complessità dello proposta progettuale presentata e all'importo dell'investimento gli obblighi o le limitazioni gestionali, subordinatamente ai quali sono ammissibili i progetti di sfruttamento e utilizzo delle opere e delle acque, compresa la possibilità di utilizzare l'acqua invasata per scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di crisi idrica o per la laminazione delle piene; i miglioramenti minimi in termini energetici, di potenza di generazione e di producibilità da raggiungere nel complesso delle opere di derivazione, adduzione, regolazione e condotta dell'acqua e degli impianti di generazione, trasformazione e connessione

elettrica con riferimento agli obiettivi strategici nazionali in materia di sicurezza energetica e fonti energetiche rinnovabili; i livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, in coerenza con gli strumenti di pianificazione a scala di distretto idrografico in attuazione della direttiva 2000/60/UE, determinando obbligatoriamente una quota degli introiti derivanti dall'assegnazione, da destinare al finanziamento delle misure dei Piani di gestione distrettuali o dei piani di tutela finalizzate alla tutela e al ripristino ambientale dei corpi idrici interessati dalla derivazione; le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinarsi ai territori dei Comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque, garantendo l'equilibrio economico finanziario del progetto di concessione; le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avverrà nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati, nonché dell'autorizzazione paesaggistica, nonché di ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa nazionale, regionale o locale.

21 La procedura di infrazione è stata consultata sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo https://www.camera.it/leg17/168 (XVII Legislatura - Disegni Di Legge e Relazioni - Documenti – Doc. LXXIII, n. 5, pag. 145).

22 Si veda la risposta all'interrogazione a risposta scritta Sut, 5-03627, consultabile sul sito della Camera dei Deputati all'indirizzo www.camera.it (XVIII legislatura - atti di controllo e di indirizzo-Seduta n. 307 del 19 febbraio 2020).

23 Diamo qui conto, in sintesi, dei più importanti interventi in materia, alcuni dei quali sono già stati citati in precedenza. Il T.U. delle acque stabilisce, all'art. 35, il principio in base al quale le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo, ancorato, per quel che qui rileva, a ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta. L'art. 18 della L. n. 36 del 1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), ha stabilito che i canoni relativi alle utenze di acqua pubblica costituiscono il corrispettivo per gli usi delle acque prelevate e ne ha fissato l'importo in relazione ai diversi usi. Per quel che concerne le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, ne aveva determinato il canone, per ogni kilowatt di potenza nominale concessa o riconosciuta (circa 20000 lire). Con il D. Lgs. n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della L. n. 59 del 1997), è stata conferita alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (art. 86), specificando che detta gestione comprendeva, tra le altre, le funzioni amministrative relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi (art. 88). Nel conferire tali funzioni, il citato decreto aveva peraltro fatto temporaneamente salva la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 96/92/CE (recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) le concessioni fossero rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa, nel termine di sessanta giorni. Successivamente, con il D. Lgs. n. 79 del 1999 è stata data attuazione alla predetta direttiva e si è pertanto realizzata la condizione cui la sopracitata disposizione subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni. L'art. 12, co. 11 prevedeva, inoltre, che con altro decreto legislativo sarebbero state stabilite le modalità per la fissazione dei canoni demaniali di concessione. Come abbiamo detto pocanzi, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata attribuita alle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Infine, è intervenuto l'art. 37, co. 7, del D.L. n. 83 del 2012.

24 C. Mainardis, *Canoni idroelettrici e riparto di competenze: l'inerzia statale non (sempre) paralizza l'attività regionale*, in *Le regioni*, fascc. 1-2/2017, gennaio-aprile, pag. 2, al quale si rimanda per una puntuale analisi dello *status quo ante*.

25 In tal senso si legga la fondamentale Corte cost. 7 luglio 2016, n. 158. La Corte ha, tuttavia, precisato in questa sede che le Regioni avessero l'onere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, di adeguarsi ai criteri generali, una volta che essi fossero stabiliti dal D.M.; come peraltro riconosceva pienamente la stessa Regione Piemonte nell'atto di costituzione in giudizio.

26 Si rimanda alla Nota 21.

27 Si vedano la già citata Corte cost. 26 marzo 2014, n. 64 e la successiva Corte cost.16 aprile 2014, n. 85.

28 Le due principali pronunce sul punto rimangono Corte cost. 18 gennaio 2008, n.1 e Corte cost. 13 luglio 2011, n. 205.

29 Tale principio, affermato dalla Consulta in Corte cost. 16 aprile 2014, n. 85, è stato ribadito a più riprese dalla successiva giurisprudenza costituzionale. In tal senso si veda Corte cost. 3 marzo 2016, n. 185, proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione Piemonte in materia di canoni idrici (l'art. 7 della legge Regione Piemonte n. 22 del 2014 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e tributaria) e Corte cost. 10 gennaio 2017, n. 59.

30 Corte cost. 7 luglio 2016, n. 158.

31 Corte cost.16 aprile 2014, n. 85.

32 Nel regime antecedente l'introduzione del nuovo decreto, tali principi erano stati desunti dal Giudice dalle leggi dall'art. 37 co. 7. del D.L. n. 83 del 2012, pur, come già evidenziato, nella sua perdurante inattuazione. Tale disposizione, al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, demandava ad un decreto del Ministero dello sviluppo l'individuazione di criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle Regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico.

33 Sempre nelle more dei nuovi criteri generali di cui all'art. 37 co. 7 citato la Corte costituzionale (C. Cost. 10 gennaio 2017, n. 59) ha desunto tale criterio dagli artt. artt. 6 e 35 del T.U. sulle acque e impianti elettrici.

34 Sulla base del rapporto fra la produzione dell'impianto, al netto dell'energia fornita alla regione, ed il prezzo zonale dell'energia elettrica.

35 Deliberazione ARERA n. 490 del 26 novembre 2019.

36 Ricordiamo qui le fondamentali sentenze Corte cost. n. 272 del 2004 e Corte cost. n. 452 del 2007.

37 In ordine a tali preoccupazioni il CAL ha proposto lo stralcio dell'inciso in questione. Il parere del CAL rilasciato nella seduta del 10 marzo scorso può essere consultato così come quello reso sulla proposta di legge Preioni, cui si farà cenno, sul sito del Consiglio regionale del Piemonte all'indirizzo www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/consiglio-autonomie-locali/attivita.

38 Tale atto segna il punto centrale dell'avvio della procedura di gara, tanto è vero che l'art. 6, co. 5 ne sanziona la mancata presentazione con l'esclusione dalla partecipazione alla relativa procedura di gara.

39 Disposizione che si applica anche ai casi di decadenza, rinuncia e revoca del provvedimento concessorio.

40 Con particolare riguardo a quanto dispone l'art. 89, co. 1, lett. I), che ha attribuito alle Regioni la gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché - punto che qui interessa maggiormente - alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

41 Ciòin applicazione della L. n. 131 del 2003, c.d. Legge La Loggia, a norma della quale il Ministero delle infrastrutture esercita in tal caso un potere sostitutivo; disposizione (art. 8) che è stata replicata nel decreto in commento.

42 L'unica disposizione sul punto riguarda l'indicizzazione della componente fissa del canone che varia proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 %, dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica (art. 21).

43 Letteralmente dal testo del parere del CAL sul D.D.L. 87.

44 Il complesso normativo derivante dagli interventi statali e regionali si pone nell'alveo dell'art. 44 Cost, il quale, come noto, attraverso una riserva di legge, prevede la tutela delle zone montane, allo scopo di fronteggiare la tendenziale situazione di disagio che le caratterizza.

45 Per chiarire meglio la portata del problema, occorre soffermarsi sugli importi stanziati dalla Regione nel bilancio di previsione 2018-2020. I 17 milioni che la proposta Preioni vorrebbe destinare al VCO sono ad oggi iscritti alla voce 'missione 18 - programma 01', che presenta una capienza di circa 22 milioni. Detto trasferimento andrebbe ad assorbire la quasi totalità delle risorse che - ed è qui il punto conflittuale - sono assegnate a tutte le Province piemontesi (13 milioni per spese di personale e di funzionamento), ai Comuni associati (circa 2 milioni) e alla Città metropolitana di Torino (per ulteriori 2 milioni di euro). È quindi di tutta evidenza che, se la proposta di legge venisse approvata sulla base di questi importi e senza nuovi stanziamenti da parte della Regione, vi sarebbe una drastica riduzione delle risorse destinate alle altre Province.

46 Le memorie depositate dall'Anci, dalle altre associazioni di categoria e dalle Province sono consultabili sulla banca dati del Consiglio regionale.

47 Letteralmente dal parere del CAL reso nella seduta del 5 febbraio.

48 Ricordiamo che l'art. 1, co. 85 della Legge Delrio prevede che gli enti con funzioni di area vasta esercitino le seguenti funzioni fondamentali: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Il successivo comma 86 conferisce ulteriori funzioni fondamentali alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri. Si tratta della cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo, nonché della cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

49 Alle quali vanno aggiunte le 'disposizioni particolari' che leggi regionali di settore prevedono, in ragione della specificità della Provincia del VCO, nei seguenti ambiti di materia: governo del territorio; risorse energetiche; miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere; viabilità e trasporti; foreste, caccia e pesca, agricoltura e alpicoltura; sostegno e promozione delle attività economiche; valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, promozione ed organizzazione di attività culturali; istruzione e formazione professionale; usi civici; turismo ed industria alberghiera; aree sciabili attrezzate e professioni sportive inerenti alla montagna (art. 2).

50 Oltre ai profili inerenti alla lesione della sfera di competenza regionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», sui quali ci si è soffermati nel Par. 3, la Corte, accogliendo il ricorso in via diretta depositato dalla Regione Toscana il 17 aprile 2019, ha ritenuto, altresì, la violazione degli artt. 118 e 119 Cost., posto che «*dall'applicazione delle norme*

impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni in esame», ciò che rende «*credibile il pregiudizio per il pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia*».

51 Si tratta, nello specifico: dell'art. 2 in materia di regime delle opere e dei beni; dell'art. 4, co. 2, che, nel caso di grandi derivazioni che prelevano acqua da corpi idrici che fungono da confine con altra Regione o che interessano anche il territorio di altre Regioni, attribuisce alla Giunta regionale la stipulazione di intese con la Regione o Provincia autonoma confinante per definire i rapporti necessari a procedere all'assegnazione della concessione per l'utilizzo delle acque e delle opere acquisite nelle rispettive proprietà; dell'art. 10 relativo alle procedure di assegnazione delle concessioni; dell'art. 11, sull'indizione delle procedure di assegnazione; dell'art. 12, co. 4, che attribuisce alla Giunta regionale la definizione dei requisiti di ammissione alle procedure di assegnazione; dell'art. 13, che stabilisce i contenuti del bando; dell'art. 15, co. 1, nella parte in cui prevede che spetti alla Giunta regionale la fissazione di specifici obblighi e limitazioni gestionali ai quali possono essere soggetti i progetti di utilizzo delle opere e delle acque; infine, dell'art. 17, co. 1 che attribuisce alla Giunta il potere di definire gli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, finalizzati alla tutela dei corpi idrici e alla mitigazione degli impatti sull'ambiente. Disposizioni replicate dal D.D.L. 87 presentato dalla Giunta regionale del Piemonte lo scorso 3 marzo.

52 Per ciò che concerne il conferimento delle 'ulteriori funzioni' pare quantomeno opportuno prevedere un passaggio della proposta nel ricostituito Osservatorio regionale in materia di riordino delle funzioni dei compiti amministrativi degli enti locali.

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

Presentazione

Comitato di Redazione: **G. Boggero** (Ricercatore Istituzioni diritto pubblico UNITO), **G. Sobrino** (Ricercatore Diritto costituzionale UNITO), **L. Conte** (Assegnista di ricerca Diritto costituzionale UPO), **S. Dentico** (Avvocato), **S. Matarazzo** (Dottoranda di ricerca UPO), **R. Medda** (Dottorando di ricerca UPO), **V. Vaira** (Dottoranda di ricerca UNITO), **M. Demichelis** (Dottoranda di ricerca UNITO), **G. Odino** (Avvocato e Assegnista di ricerca Diritto amministrativo UNITO).

L'Osservatorio nasce come rubrica a cadenza quadrimestrale nell'ambito della Rivista Il Piemonte delle Autonomie con l'obiettivo di promuovere uno studio sistematico della giurisprudenza amministrativa del T.A.R. Piemonte e del T.A.R. Valle d'Aosta.

Allo stato, non mancano sedi autorevoli e qualificate ove segnalare o commentare le più significative pronunce della giurisdizione amministrativa, inclusa di quella piemontese e valdostana. Nel panorama scientifico italiano non esiste, tuttavia, uno strumento di monitoraggio permanente dell'attività degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, articolato per Regione. L'art. 125 Cost. invita, invece, la comunità dei giuristi – dai ricercatori universitari agli avvocati del libero Foro, senza dimenticare gli Avvocati dello Stato – a prendere sul serio la regionalizzazione dei T.A.R. per tentare di metterla a sistema, evidenziando le peculiarità tematiche, le diverse sensibilità giuridico-culturali dei Collegi, ma anche gli orientamenti più innovativi rispetto alla giurisprudenza amministrativa consolidatasi nelle altre Regioni e a quella del Consiglio di Stato. Allo stato, al di là delle pur insostituibili rassegne autoprodotte in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario o dei tentativi di annotazione offerti dal sito-web della Giustizia Amministrativa, risulta alquanto difficile tentare un'analisi complessiva dell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa in una data Regione. Accanto a una prospettiva "micro", in ordine alla quale prevalgono note o commenti a sentenze isolate, l'assai più rilevante prospettiva "macro" ha intersecato finora temi e problemi comuni all'intera giustizia amministrativa italiana, tralasciando le differenze territoriali e gli apporti regionali alla comune cultura amministrativa e giurisprudenziale. Eppure, il sindacato sugli atti amministrativi degli enti territoriali aventi sede in ciascuna Regione o Provincia autonoma dà la misura di quali siano i principali nodi problematici dell'indirizzo politico-amministrativo regionale e locale, ma anche di quali possano essere le questioni più spinose con le quali si confronta l'Amministrazione periferica dello Stato in un certo territorio. A questo proposito, la rubrica coprirà l'attività giurisdizionale degli organi di giustizia amministrativa del Piemonte e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al fine di consentire una lettura sinergica di problemi che interessano la vita comune di una collettività "macro-

regionale" che è già normativamente tale, quantomeno, come Distretto Giudiziario di Corte d'Appello e che ambisce ad esserlo anche sotto il profilo dell'integrazione delle politiche sanitarie, ambientali e dei trasporti, solo per fare alcuni esempi.

Del resto, un Osservatorio piemontese e valdostano assume rilevanza non soltanto per gli operatori del diritto o per i funzionari delle rispettive Amministrazioni, ma anche per gli organi della stampa locale e, quindi, per l'opinione pubblica delle due Regioni, alla quale sarà consentito conoscere e controllare con maggiore immediatezza la soluzione di delicate questioni di esercizio del potere pubblico negli ambiti più rilevanti per il tessuto economico, politico, sociale e culturale della comunità di riferimento.

A tale scopo, l'Osservatorio si avvale della collaborazione di giovani avvocati del Foro di Torino e dell'esperienza di studiosi del diritto amministrativo e costituzionale facenti capo all'Università degli Studi di Torino e all'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro". Integrando l'esperienza di OPAL (l'Osservatorio per le Autonomie Locali, curato dai dottorandi del Dottorato alessandrino in "Autonomie, Servizi, Diritti") e ispirandosi al modello utilizzato dal Monitore della giurisprudenza costituzionale, ospitato dal Forum di Quaderni costituzionali, la rubrica, strutturata per ambiti materiali in linea di massima coincidenti con quelli utilizzati dagli stessi organi di giustizia amministrativa per il riparto interno tra Sezioni, segnala le pronunce più significative depositate nel quadrimestre precedente la pubblicazione. Di ciascuna di esse è predisposta una scheda riassuntiva rientrante nel genere della nota redazionale, che ne riporta i riferimenti essenziali e una breve sintesi a firma di uno dei collaboratori. Le principali decisioni sono, invece, segnalate dall'Osservatorio come oggetto di annotazione critica nell'ambito dei commenti della Rivista. [G. Boggero]

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

Rassegna febbraio - maggio 2020

OSSERVATORIO T.A.R. PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

T.A.R. PIEMONTE

AMBIENTE & PAESAGGIO

L'APPOSIZIONE DEL VINCOLO CULTURALE PRESCINDE DALL'AUTENTICAZIONE DELL'OPERA ED È GIUSTIFICATA DA ULTERIORI PROFILI DI VALUTAZIONE
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 979/2016 – sent del 12 febbraio-3 marzo 2020, 155
***Pres.* Salamone, *Est.* Perilli**
[Omissis v. Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e v. Commissione regionale per il patrimonio culturale per il Piemonte; Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Torino e Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Milano]

Il regime della circolazione delle opere di interesse storico artistico è subordinato al rilascio di un'apposita attestazione da parte del territoriale Ufficio esportazione ai sensi dell'art. 68 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La vicenda da cui trae origine il ricorso ha inizio a partire dal diniego opposto a tale rilascio in virtù del notevole interesse storico artistico per il patrimonio nazionale rivestito da un dipinto ad olio su tela raffigurante la Crocifissione, attribuito ad Andrea de' Passeris (attivo tra il XV e il XVI secolo) acquistata dal ricorrente presso un Casa d'aste di Torino con la volontà di collocare la stessa presso una pinacoteca situata in Svizzera. Ai sensi del comma 4 dell'art. 68 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n.42/2004), nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione «accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico» tali da poter rientrare nella nozione di bene culturale di cui all'art. 10 del Codice. In caso di diniego, è previsto che con esso prenda avvio il procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale (art. 14 del Codice). L'interesse culturale dell'opera, già prefigurato dalla relazione dell'Ufficio esportazione (che richiamava il parere espresso dalla Soprintendenza belle arti di Milano), è ribadito da ulteriori documenti di carattere tecnico (quali il decreto – successivamente annullato in autotutela – n. 439 del 25 novembre 2015 con cui la Commissione regionale per il patrimonio culturale per il Piemonte ha dichiarato il bene di interesse culturale particolarmente importante e rispetto al quale era stato, così come per il diniego di rilascio dell'attestato di libera circolazione del bene, proposto ricorso gerarchico successivamente respinto), e il successivo decreto n. 221 del 4 luglio 2016, con cui – sulla scorta delle note della Soprintendenza belle arti e paesaggio per il Comune e la Provincia di Torino la Commissione regionale dichiarava il bene in oggetto di interesse storico-artistico particolarmente importante. Contro tale atto (nonché quelli presupposti allegati e richiamati) è proposto ricorso, sulla base di due motivi: il primo, riguardante la violazione dell'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990 (difetto di motivazione sul mancato accoglimento delle osservazioni procedimentali); il secondo, attraverso cui con il quale veniva eccepito il vizio di difetto di istruttoria (con riferimento all'accertamento dei presupposti per la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante del bene).

Per quanto riguarda il primo motivo di ricorso, il TAR rileva come nelle ipotesi (come quella in oggetto) in cui viene in considerazione la discrezionalità tecnico-valutativa, debbano tenersi distinti gli elementi di natura valutativa da quelli di natura fattuale, potendo i primi essere sostituiti dalla semplice riaffermazione, da parte dell'amministrazione, della valutazione iniziale ove adeguatamente sostenuta da relazioni storico-artistiche e pareri tecnici di riconosciuta autorevolezza. L'onere motivazionale in questo caso risulta dunque assolto «dalla sintetica giustificazione delle ragioni che hanno condotto all'apposizione del vincolo culturale, desunte dagli elementi descrittivi e valutativi acquisiti nell'istruttoria procedimentale», non essendo dunque, anche in relazione ai principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa, necessario confutare punto per punto le diverse valutazioni effettuate dall'interessato al riguardo.

Il secondo motivo del ricorso, con cui viene eccepito il difetto di istruttoria si basa, a giudizio del TAR, su di un non congruo rinvio ai criteri di valutazione atti a formulare il giudizio di interesse culturale contenuti nella c.d. Circolare Argan (circolare del Ministero della pubblica istruzione del 13 maggio 1974, ora sostanzialmente trasfusa decreto del MiBACT del 6 dicembre 2017, n. 537). Si tratta di criteri il cui utilizzo è funzionale ad assolvere l'onere motivazionale, ma che tuttavia non vincolano l'amministrazione nell'accertamento delle caratteristiche del bene, anche in relazione all'ampio potere discrezionale ad essa attribuito dall'art. 13 del Codice dei beni culturali e del paesaggio con riferimento alla dichiarazione dell'interesse culturale. In sostanza, ciò che è richiesto all'amministrazione è di non agire con manifesta illogicità nella apposizione del vincolo, corredando tale determinazione delle valutazioni sulla qualità del bene tali da giustificare la compressione della proprietà privata imposta al proprietario del bene ai fini della salvaguardia dell'interesse collettivo superiore rappresentato dall'identità culturale nazionale. Significativa è l'analisi dei profili valutativi individuati dal Collegio come idonei a determinare la correttezza della scelta dell'apposizione del vincolo, che costituiscono una sintesi di quelli contenuti nella Circolare Argan e nei successivi indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione di cui al decreto del MiBACT n. 537 del 2017. Essi attengono: a) all'attribuzione della paternità dell'opera; b) al valore documentario dell'opera; c) alla sua rarità; d) all'importanza della provenienza. Rispetto ad essi, di particolare interesse sono le argomentazioni svolte dal TAR con riferimento al profilo dell'attribuzione della paternità dell'opera: il Collegio infatti osserva che, ai fini dell'accertamento dell'interesse culturale particolarmente importante di un dipinto non è necessario addivenire alla sua piena autenticazione, ma risulta sufficiente che l'originalità dello stesso sia individuabile sulla scorta della «competenza iconografica degli esperti di settore» che possano formulare un'ipotesi di attribuzione. Risulta dunque una chiara scissione tra autenticazione dell'opera e interesse artistico rivestito dalla stessa, potendo quest'ultimo essere integrato dalla non controversa collocazione di quest'ultima «in un periodo storico connotato da una particolare importanza».

Anche il cattivo stato di conservazione dell'opera non costituisce un elemento per determinarne una svalutazione sotto il profilo dell'interesse culturale, così come lo scarso prestigio complessivo della collezione all'interno della quale fosse collocato il dipinto prima del suo acquisto, non integrando queste ultime circostanze fattuali in grado di per sé idonee a mettere in dubbio le valutazioni operate dalla Soprintendenza. Il caso in esame illustra con evidenza il carattere "relazionale" del concetto di interesse culturale e della relativa istruttoria, la quale appare soddisfatta non tanto in relazione a possibili valutazioni di tipo "antiquario" (relative ad autenticità ed originalità dell'opera) quanto piuttosto con riferimento al corretto accertamento, sotto il profilo tecnico, dell'interesse rivestito dall'opera «in relazione al patrimonio culturale nazionale, desumendolo dalla sua rarità e dalla sua significatività» sia con riferimento «ai valori identitari» di un determinato periodo della storia culturale italiana, sia in relazione al grado di «rappresentatività» del suo autore all'interno di una determinata scuola.

[L. Conte]

GIUDIZIO SUL PERMESSO DI COSTRUIRE PER AREA GRAVATA DA VINCOLO PAESAGGISTICO: IL RAPPORTO FRA INEDIFICABILITÀ E PRESCRIZIONI DELLO STRUMENTO URBANISTICO E IPOTESI

DI ECCESSO DI POTERE NELL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 346/2019 – sent. 11 febbraio 2020, 124
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[I.T e G.F. c. Comune di Cannero Riviera]

La controversia ha ad oggetto un permesso di costruire, che i ricorrenti, due privati cittadini proprietari di una villetta a due piani con giardino, hanno impugnato e che aveva richiesto un soggetto terzo, altra cittadina, per la realizzazione di un nuovo accesso carraio e di una piazzola di sosta sul terreno di sua proprietà (tale provvedimento aveva già fatto seguito ad uno analogo, oggetto di ricorso ma poi decaduto *ex lege* con annessa improcedibilità dinanzi al giudice amministrativo).

Il provvedimento amministrativo richiama una serie di atti presupposti e, a tale proposito, si precisa che l'edificio residenziale di proprietà dei ricorrenti confina proprio con il terreno della controinteressata, occupato, al momento della controversia, da un ammasso roccioso ricoperto di alberi e vegetazione arbustiva.

La zona interessata dai lavori oggetto di permesso di costruire si inserisce, all'interno del PRGC fra quelle definite "*Fasce di versante potenzialmente soggette a dinamica gravitativa*" (art. 4.3.4. NTA) ed è gravato da vincolo paesaggistico.

Strettamente connesso al terreno di proprietà della controinteressata ve ne è un altro, di proprietà della madre della stessa, sulla quale essa intende realizzare un intervento residenziale, preliminarmente dotando il lotto intercluso di un accesso alla pubblica via.

Al fine di intervenire su tale secondo lotto la ricorrente intende realizzare anche un nuovo percorso pedonale lastricato e un muro di sostegno (si noti che è stato affermato che non può essere definito come una costruzione, per tutti Cass. Civ., sez. II, 11 gennaio 1992, n. 243), che i ricorrenti hanno contestato, in ordine alle misure per lo sbancamento della parte rocciosa e, comunque, per opporsi alla realizzazione dei lavori.

Tutti e cinque i motivi di ricorso addotti dai ricorrenti sono da considerare infondati.

Tra il resto, in particolare, il TAR si sofferma ad esaminare la questione relativa alla differenza fra le opere di viabilità pubblica e privata (ex art. 4.3.5. NTA del PRGC). La norma del piano non distingue fra le due categorie di opere, ma ne ammette la realizzazione ad una triplice condizione: che essere possano collegare la viabilità pubblica alle zone residenziali, che non siano altrimenti localizzabili e che, infine, siano concesse sulla base di accertamenti rigorosi (geotecnici, geologici, idrogeologici e idraulici), previa adozione di accorgimenti tecnici per il rischio geomorfologico. Tutte e tre le condizioni sono rispettate nel caso di specie.

La sopracitata norma delle NTA (art. 4.3.5.) non è inoltre illegittima per contrasto con l'art. 13, c. 7, lett. b) della L.R. 56/1977 del Piemonte, la quale dichiara inedificabili tutte le aree che, per incolumità pubblica, presentano caratteristiche negative dei terreni o incombenti potenziali pericoli. Ciò sancirebbe, a parere dei ricorrenti, un vincolo assoluto di inedificabilità.

La norma regionale a carattere generale potrebbe, però, trovare attuazione soltanto in sede di redazione del puntuale strumento urbanistico comunale, cosa che nel caso di specie non accade previo espletamento dei rigorosi accertamenti istruttori.

Posta poi la piena titolarità della controinteressata a chiedere permesso di costruire sui terreni della madre, il collegio ritiene anche che non siano configurabili i presupposti per disporre una valutazione tecnica (richiesta dai ricorrenti) proprio a causa dell'accuratezza delle indagini istruttorie e la ragionevolezza delle verifiche.

Infine, i ricorrenti contestano la motivazione *per relationem* dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata, poiché troppo generica e incompleta. La censura è infondata anche perché la stessa autorizzazione richiama numerosi atti e prescrizioni di tutela che dimostrano un'istruttoria

approfondita: l'autorizzazione paesaggistica, infatti, essendo emanata nell'esercizio della discrezionalità tecnica della P.A., è censurabile solo per l'evidenza di profili di macroscopica illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. In conclusione, il TAR respinge il ricorso.

[M. Demichelis]

LA VALUTAZIONE DELLE CONSEGUENZE AMBIENTALI DERIVANTI DALLE VARIANTI NECESSITA DI UN'UNICA PROCEDURA CON CUI VENGANO VALUTATI I COMPLESSIVI EFFETTI SULL'AMBIENTE
T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 871/2014 – sent. 23 marzo 2020, n. 210
***Est.* Cattaneo, *Pres.* Testori**
[Giovanni Ruffini et al. c. Comune di Chieri]

Il TAR Piemonte accoglie il ricorso proposto da alcuni cittadini avverso la deliberazione del Consiglio Comunale di Chieri n. 51 del 09.04.2014 avente ad oggetto l'approvazione del progetto definitivo di variante parziale n. 29 al P.R.G.C. vigente; nonché di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi. In particolare, i ricorrenti hanno contestato l'inserimento di un determinato ambito tra le aree edificabili nonché l'aggiramento delle norme e dei principi che regolano la valutazione ambientale strategica (VAS) mediante una parcellizzazione degli interventi.

Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 29.1.2014, l'amministrazione dichiarava di volere approvare più varianti parziali allo strumento urbanistico comunale, al fine di attribuire *"la capacità edificatoria nella sua attuale disponibilità ad aree già edificate o a lotti interclusi e marginali agli abitati esistenti, nonché su fabbricati preesistenti, nel rispetto dei principi dettati dalla pianificazione territoriale sovraordinata vigente".* Il Collegio ritiene che, a fronte di un tale intento unitario, non poteva che essere unitaria anche la valutazione circa la necessità o meno di sottoporre le varianti, complessivamente considerate, a VAS. La valutazione delle conseguenze ambientali derivanti dalle varianti che l'amministrazione ha intenzione di approvare necessita invero di un'unica procedura con cui vengano valutati i complessivi effetti sull'ambiente. Tale valutazione, prescritta dall'art. 6, d.lgs. n. 152/2006 circa l'utilizzo o meno di "piccole aree a livello locale" e della produzione o meno di "impatti significativi sull'ambiente", avrebbe dovuto essere condotta prendendo in considerazione tutte le varianti che l'amministrazione voleva approvare; pena, in caso contrario, un aggiramento della norma. Ciò in quanto la previsione di una pluralità di interventi non importa necessariamente un minor impatto ambientale rispetto a un intervento urbanistico concentrato in un'unica area del territorio comunale, basti solo pensare all'incidenza sul consumo di suolo. Pertanto, nel caso di specie trova applicazione un principio analogo a quello che è stato in più occasioni affermato dalla giurisprudenza in materia di valutazione di impatto ambientale, secondo cui, per valutare se occorra o meno la VIA di un determinato intervento, è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progetto di ampliamento di un'opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova. (Cons. Stato, sent. n. 36/2014; Tar Sardegna, sent. n. 882/2016; n. 91/2012). É dunque l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione.

Ne discende che, anche in sede di VAS, l'amministrazione non può effettuare una valutazione "parcellizzata" di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale e ambientale. Deve invece tenere conto della loro reciproca interazione effettuando una valutazione concreta e complessiva di tutte le opere edilizie previste.

[V. Vaira].

È GIUSTIFICATO IL DINIEGO DI AUTORIZZAZIONE PER LA MODIFICA DELLA FONTE DI ALIMENTAZIONE DI UNA CENTRALE SE ESSA NON RISULTA DALL'ELENCO DEI COMBUSTIBILI AUTORIZZATI.
T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 756/2017 – sent. 26 febbraio 2020, n. 136
***Pres*. Testori, *Est*. Malanetto**
[Prato Nevoso Termo Energy s.r.l. c. Provincia di Cuneo]

Il TAR Piemonte ha respinto il ricorso della società Prato Nevoso Termo Energy s.r.l. avverso il diniego di autorizzazione oppostole dalla Provincia di Cuneo alla modifica della fonte di alimentazione della centrale per la produzione di energia termica ed elettrica da essa gestita nel Comune di Frabosa Sottana (CN). Secondo l'A. resistente, infatti, l'olio vegetale che si sarebbe voluto utilizzare in luogo del metano non può essere considerato combustibile, bensì rifiuto. Con ordinanza n. 318/2018 il TAR Piemonte aveva sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea questione pregiudiziale in relazione alla normativa nazionale applicabile, interamente di derivazione UE ed in particolare al coordinamento tra le norme in materia di bioliquidi e quelle in materia ambientale; la questione pregiudiziale veniva risolta con sentenza del 24 ottobre 2019, (C-212/18) e si arrivava pertanto alla definizione del giudizio con la discussione e decisione nel merito.

A quest'ultimo proposito, la Termo Energy s.r.l. aveva rilevato come la richiesta di interpretazione pregiudiziale proposta dal TAR presentasse un errore in fatto, quanto alla precisa identificazione del materiale che la società avrebbe inteso utilizzare come combustibile, errore che avrebbe inficiato l'intera procedura interpretativa innanzi alla CGUE. Secondo il TAR Piemonte, non è la tipologia di olio ex se rilevante ma il fatto, pacifico in entrambi i casi, che esso non figuri nell'allegato X parte II, sezione quarta della parte V del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. (cd. Codice dell'ambiente). A tal riguardo l'art. 293 d.lgs. n. 152/2006 permette di utilizzare come prodotti combustibili solo i materiali previsti nell'allegato X alla parte quinta di tale decreto, alle condizioni ivi stabilite. Esso prevede inoltre che la combustione dei materiali non presenti nell'allegato X sia soggetta alle norme vigenti in materia di rifiuti. Requisito di "legalità" dei combustibili, anche a biomassa, sia la riconducibilità degli stessi al riportato elenco. D'altro canto depone in tal senso l'espressa prescrizione dell'art. 293 del d.lgs. n. 152/2006 che, dopo la modifica apportata dall'art. 3 comma 23 del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, sancisce esplicitamente che possono essere utilizzati come combustibili "esclusivamente" i prodotti indicati in tale elenco, aggiungendo che è invece soggetta alla normativa in tema di rifiuti "la combustione di materiali non conformi all'allegato X." Nell'interpretazione dell'allegato X si rinvengono posizioni più flessibili, che ne ammettono una lettura in senso "estensivo", impostazione peraltro seguita nel caso di specie dalla Provincia di Cuneo che ha tentato un confronto tra materiali presenti nell'elenco e quello per cui è causa; tuttavia, nel caso di specie, è pacifico che l'olio vegetale che la società intendeva utilizzare non è riconducibile, neppure in via estensiva, a nessuna delle categorie ivi indicate in quanto, rispetto agli oli di origine vegetale, l'elenco contempla solo materiale prodotto da coltivazioni dedicate o materiale prodotto con trattamenti esclusivamente meccanici; il bioliquido che la ricorrente intende utilizzare deriva da un trattamento chimico di recupero di oli vegetali. La definizione normativa italiana non è coordinata con la definizione di bioliquidi di derivazione euro-unitaria che si rinviene nell'art. 2 lett. h) del d.lgs. n. 28/2011 e che, anche a detta del TAR, sarebbe rispettata dalla ricorrente. Tuttavia, secondo il giudice amministrativo piemontese l'antinomia normativa, che esso derubrica a "mancato coordinamento di discipline", non consente di individuare una norma speciale prevalente, né di predicare una palese e univoca interpretazione conforme al diritto UE.

La Corte di Giustizia ha ritenuto la soluzione nazionale compatibile con l'ordinamento UE, dal momento che dinanzi a un certo grado di incertezza scientifica uno Stato membro, tenuto conto del principio di precauzione, può decidere di non includere una certa sostanza nell'elenco dei combustibili autorizzati. Allo stesso tempo, la Corte ha anche dovuto prendere atto che, dal fascicolo processuale del presente giudizio, risulta che la sostanza in contestazione presenta le caratteristiche tecniche di un bioliquido e che il bilancio energetico dell'operazione di sostituzione proposta risulta positivo. Siffatte circostanze non sarebbero state, tuttavia, sufficienti a fugare l'incertezza scientifica circa l'eventuale pericolosità della sostanza e dunque la sua possibilità di impiego quale combustibile. La Corte ha però anche demandato al giudice del rinvio l'accertamento in questo senso, ipotesi che il TAR ritiene incompatibile con il giudizio di fronte a sé incardinato, che trova fisiologico limite e perimetro negli atti impugnati. L'unica amministrazione abilitata ad intervenire su tale elenco sarebbe il competente Ministero che non è coinvolto nel procedimento per

cui è causa. Peraltro, le modalità con le quali l'aggiornamento dell'elenco dei combustibili sono effettuate comporterebbero anche che, per eventuali vizi di detto atto, operi la sola competenza del TAR Lazio. [G. Boggero].

APPALTI

INTERDITTIVA ANTIMAFIA E MISURE DI *SELF CLEANING* "FITTIZIE"
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 407/2018 - sent. 17 marzo 2020, n. 197
***Pres.* Salamone *Est.* Patelli**
[Omissis c. Prefettura di omissis ed altri]

Il TAR Piemonte ha respinto il ricorso presentato dalla società "Omissis" avverso il provvedimento di diniego alla richiesta di aggiornamento dell'informativa antimafia adottato dalla Prefettura.

Dopo aver ripercorso i fatti essenziali di un'articolata vicenda la sentenza in commento evidenzia la natura speciale della verifica antimafia prevista dall'art. 3-*quinquies* d.l. 25 settembre 2009, n. 135, rispetto alla normativa generale contenuta nel codice antimafia e ribadisce i tratti essenziali di quest'ultima.

Nella fattispecie, la società ricorrente è stata destinataria di un primo provvedimento interdittivo adottato dalla Prefettura compente a norma del citato art. 3-*quinquies* d.l. 135/2009. A seguito del ricorso presentato dalla società questo primo provvedimento interdittivo è stato annullato – in ragione di una valutazione positiva delle misure di *self cleaning* adottate dalla società ricorrente – rendendosi così necessaria una sua revisione da parte della Prefettura.

Medio tempore il suddetto art. 3-*quinquies* d.l. 135/2009 – introdotto per la valutazione delle imprese coinvolte nella realizzazione delle opere previste per l'Expo Milano 2015 – "ha terminato" il suo periodo di efficacia, sicché alle valutazioni antimafia si applica (nuovamente) il procedimento regolato dal codice antimafia.

In esito al riesame del provvedimento – avvenuto applicando le disposizioni del citato codice antimafia – il Prefetto, si è discostato dalla precedente valutazione delle misure di *self cleaning* ritenendole insufficienti e, per l'effetto, ha emesso una seconda interdittiva antimafia. L'impugnazione di questa seconda interdittiva ha dato origine al giudizio deciso con la sentenza in commento.

Nel respingere la prima delle censure avanzate dalla ricorrente, il TAR Piemonte ha evidenziato che le due interdittive antimafia originano da due distinti procedimenti regolati da norme differenti (l'una speciale rispetto all'altra). Perciò quanto deciso dalla sentenza emessa con riferimento al primo di tali provvedimenti non avrebbe potuto in alcun modo vincolare la seconda decisione della Prefettura.

Quanto poi al merito della valutazione sul rischio di infiltrazioni criminali, il TAR osserva che questa deve essere compiuta tenendo conto in maniera congiunta di tutti gli elementi di cui la Prefettura è a conoscenza.

Richiamando un consolidato orientamento giurisprudenziale, i giudici evidenziano che la valutazione del rischio di inquinamento mafioso deve basarsi sul criterio del "più probabile che non" e che gli elementi posti alla base dell'informativa possono anche non essere penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o processi penali (a tal proposito vengono richiamati Cons. Stato, Sez. III, 27.9.2018, n. 5547 e Cons. Stato, Sez. III, 4.5.2018, n. 2655).

Inoltre, il TAR Piemonte sottolinea che per l'adozione dell'interdittiva antimafia non è necessario provare l'attualità delle infiltrazioni mafiose, bensì è sufficiente dimostrare l'esistenza di elementi dai quali si possa dedurre – secondo il citato principio del "più probabile che non" – un tentativo di ingerenza mafiosa.

Quanto poi alle misure di *self cleaning* adottate dalla società ricorrente, i giudici ritengono ragionevole la valutazione data dalla Prefettura che le ha qualificate come "fittizie", considerandole così non idonee ad escludere una possibile infiltrazione criminale.

In conclusione, il provvedimento interdittivo risponde ad una logica di anticipazione della soglia di difesa sociale e costituisce una misura, non punitiva, di natura cautelare e preventiva, volta ad impedire l'infiltrazione del crimine organizzato nel settore degli appalti pubblici, in un'ottica di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Cost. (in tal senso viene richiamato Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 6.4.2018, n. 3).

[G. Odino]

GRAVI ILLECITI PROFESSIONALI: LA REVOCA DI UNA PRECEDENTE AGGIUDICAZIONE DEVE ESSERE DICHIARATA?

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 628/2019 – sent. 19 marzo 2020, n. 202

***Pres.* Salamone, *Est.* Picone**

[Progest S.r.l. c. Comune di Torino]

La sentenza in oggetto decide la controversia sorta tra il Comune di Torino e la Progest s.r.l in merito all'esclusione di quest'ultima dalla procedura aperta n. 26/2019 indetta dal Comune per l'aggiudicazione dei servizi di accoglienza ed inclusione sociale di persone destinatarie del sistema SIPROIMI.

In data 3.6.2019 la società ricorrente è stata esclusa dalla citata procedura di gara in quanto nei documenti di partecipazione non aveva dichiarato di essere stata destinataria di un provvedimento di revoca dell'affidamento nel corso di una precedente gara (provvedimento, peraltro, emesso dal medesimo Comune di Torino). Il Comune ha ritenuto che la suddetta revoca integri (al pari della risoluzione contrattuale) un grave illecito professionale e, in quanto tale, ricada nell'obbligo dichiarativo previsto dall'art. 80 comma 5 del d.lgs. 50/2016.

Nel respingere il ricorso presentato dalla Progest il TAR – oltre a evidenziare che solo le stazioni appaltanti possono valutare la rilevanza delle pregresse vicende professionali di un operatore economico – riprende la tesi esposta dal Comune equiparando (seppur solo in maniera implicita) la revoca alla risoluzione contrattuale che il citato articolo 80 comma 5 del d.lgs. 50/2016 qualifica come grave illecito professionale. A tal proposito i giudici affermano che "*la mancata dichiarazione della pregressa risoluzione contrattuale giustifica l'adozione, da parte della stazione appaltante, del provvedimento di esclusione*". Prosegue il TAR "*la giurisprudenza ha ripetutamente riconosciuto la legittimità dell'esclusione dalla gara pubblica di un'impresa che abbia omesso di dichiarare di essere stata destinataria, in passato, di provvedimenti di risoluzione contrattuale, in quanto l'obbligo dichiarativo attiene ai principi di lealtà ed affidabilità professionale*".

La sentenza in commento risulta particolarmente interessante in quanto si inserisce nell'articolato e complesso quadro giurisprudenziale in materia di gravi illeciti professionali oggetto dell'obbligo dichiarativo gravante sugli operatori economici che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica.

In ordine all'estensione di tale obbligo si contrappongono due orientamenti.

Il primo interpreta l'ultimo periodo dell'art. 80 comma 5 come una norma di chiusura, che impone agli operatori economici di portare a conoscenza della stazione appaltante tutte le informazioni relative alle proprie vicende professionali, anche non costituenti cause tipizzate di esclusione ritiene che gli operatori economici debbano dichiarare qualsiasi vicenda professionale pregressa.

Il secondo ritiene invece che un generalizzato obbligo dichiarativo, senza la individuazione di un generale limite di operatività, potrebbe rilevarsi eccessivamente oneroso per gli operatori economici, imponendo loro di ripercorrere a beneficio della stazione appaltante vicende professionali

ampiamente datate o, comunque, del tutto insignificanti nel contesto della vita professionale di una impresa.

Recentissimamente la questione della corretta (e definitiva) perimetrazione degli obblighi dichiarativi è stata demandata all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (con l'ordinanza del medesimo Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 2020, n. 2332). L'ordinanza di rimessione ha sottolineato che questo problema si pone, in modo particolare, per le omissioni dichiarative (ovvero per le dichiarazioni reticenti): per le quali occorre distinguere il mero (e non rilevante) *nihil dicere* (che, al più, legittima la stazione appaltante a dimostrare, con mezzi adeguati, "*che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali*", diversi dalla carenza dichiarativa, idonei "*a rendere dubbia la sua integrità o affidabilità*") dal *non dicere quod debetur* (che, postulando la violazione di un dovere giuridicodi parlare, giustifica di per sé – cioè in quanto *illecito professionale in sé considerato* – l'operatività in chiave sanzionatoria, della misura espulsiva).

Occorre quindi attendere la pronuncia dell'Adunanza Plenaria per avere un'interpretazione definitiva dell'obbligo imposto dall'art. 80 comma 5 del d.lgs. 50/2016.

[G. Odino]

NON SUSSISTE UN INTERESSE DIRETTO, CONCRETO ED ATTUALE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI DELLA FASE ESECUTIVA DEL CONTRATTO DA PARTE DELL'IMPRESA CHE VI È RIMASTA ESTRANEA E NON HA INTERESSE AL SUBENTRO

T.A.R. Piemonte, Sez. I – R.G. 745/2019 – sent. 11 marzo 2020, n. 186

***Est.* Picone, *Pres.* Salamone, *Ref.* Risso**

[Auto Parts Italia s.r.l. c. SEAB - Società Ecologica Area Biellese s.p.a.]

Il TAR Piemonte respinge il ricorso per l'annullamento della nota con la quale la Società Ecologica Area Biellese s.p.a. (SEAB) – società a capitale pubblico affidataria del servizio di igiene urbana, raccolta e trasporto dei rifiuti del Biellese – respingeva l'istanza di accesso civico presentata dalla ricorrente Auto Parts Italia s.r.l., avente ad oggetto documenti, dati ed informazioni per l'appalto annuale del servizio di manutenzione di automezzi aziendali e di fornitura di ricambi originali, aggiudicato nel corso dell'anno 2017 alla Borgo Agnello s.p.a.

Il Consorzio Parts & Services, concorrente in quella gara, dopo aver presentato istanza di accesso ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, otteneva copia del contratto d'appalto, con parziale diniego circa l'accesso alle fatture relative al servizio, in quanto ritenute afferenti ad interessi economici e commerciali della società affidataria, tutelati dalla lettera c) dell'art. 5-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013. A distanza di un anno, pur non avendo partecipato alla gara, la Auto Parts Italia s.r.l. presentava richiesta di accesso alla documentazione riguardante la medesima gara d'appalto *"con particolare riferimento ai preventivi e alle fatture dei singoli interventi effettuati dall'aggiudicataria"*, rispetto alla quale la SEAB dava diniego per le medesime motivazioni esposte al Consorzio Parts & Services.

A fronte del diniego, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, la violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016 ed il difetto di motivazione del provvedimento di diniego, chiedendo l'accertamento del proprio diritto alla consegna della documentazione contabile (preventivi e fatture) emessa dalla controinteressata Borgo Agnello s.p.a. nell'esecuzione dell'appalto di manutenzione e di fornitura ricambi.

Il Collegio puntualizza che anche in materia di contratti dell'Amministrazione l'accesso è regolato da tre diversi sistemi, ciascuno caratterizzato da propri presupposti, limiti ed eccezioni. Tali sistemi si articolano in tre diversi tipi di accesso: 1) l'accesso documentale ordinario degli artt. 22-ss. della legge n. 241 del 1990; 2) l'accesso civico generico ai documenti oggetto di pubblicazione, regolato dal d.lgs. n. 33 del 2013; 3) l'accesso civico universale, disciplinato dal d.lgs. n. 97 del 2016 (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 1817 del 2019).

Secondo l'orientamento preferibile, la coesistenza di tre istituti sul piano della portata generale comporta, in via di principio, che ciascun tipo di accesso vada considerato a sé e pari ordinato all'altro. Pertanto, la disciplina vigente, anche ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, induce ad escludere l'applicabilità assoluta dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, dovendo negarsi la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, con riferimento agli atti ed ai documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale, rispetto all'impresa che vi è rimasta estranea e che, in mancanza di un provvedimento di risoluzione adottato dalla stazione appaltante, neppure possa vantare un ipotetico interesse al subentro (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 5503 del 2019).

Secondo il TAR Piemonte, dacché Auto Parts Italia s.r.l. non ha partecipato alla gara per l'affidamento dell'appalto cui si riferisce la documentazione richiesta, non è ravvisabile in capo alla ricorrente un interesse giuridicamente apprezzabile. Tuttavia, sul tema si segnala l'importante pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020 che accoglie l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di appalto anche con riferimento alla fase esecutiva del contratto.

[V. Vaira]

DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA E VALUTAZIONE SULL'IDONEITÀ DELL'OFFERTA
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 950/2019 – sent. 26 febbraio 2020 n. 146
***Pres.* Salamone, *Est.* Cerroni**
[*Cooperativa Sociale "Quadrifoglio Tre Handicap ed Emarginazione S.C. Onlus"c. Comune di Torino*]

Con sentenza n. 146 del 2020, il TAR Piemonte si è pronunciato sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Cooperativa Sociale "Quadrifoglio Tre Handicap ed Emarginazione S.C. Onlus", contro il Comune di Torino.

In particolare, con bando di gara, il Comune di Torino indiceva una procedura aperta per l'affidamento dei "*servizi integrati necessari al funzionamento del centro educativo specializzato municipale, delle scuole e dei nidi d'infanzia gestiti dal Comune*". L'oggetto dell'appalto, nello specifico, era suddiviso in quattro lotti differenziati in base alla ubicazione, sul territorio comunale, delle strutture educative interessate dall'erogazione dei servizi.

L'amministrazione provvedeva a comunicare alla parte ricorrente la mancata ammissione alla fase di apertura delle offerte economiche, ritenendo l'offerta tecnica formulata "*non idonea in riferimento all'oggetto del contratto al conseguimento dell'aggiudicazione, ai sensi dell'art. 95, comma 12, del D.lgs. 50/2016*", nonostante il conseguimento del massimo punteggio disponibile.

Successivamente, il Comune dichiarava la diserzione del medesimo lotto di gara, per indire una procedura negoziata per l'affidamento del medesimo servizio.

Nell'esaminare le censure avanzate dalla ricorrente e nel rigettare il relativo ricorso per motivi aggiunti, il giudice amministrativo richiama il potere accordato dall'ordinamento alla stazione appaltante di non addivenire all'aggiudicazione del contratto nel caso in cui nessuna offerta risulti conveniente o idonea rispetto all'oggetto del contratto, come previsto dall'art. 95, comma 12, del d.lgs. 50/2016, sottolineando la diversità dei piani di apprezzamento tra la valutazione dell'offerta tecnica ed economica compiuta dalla commissione – che si sostanzia nell'attribuzione di un punteggio – e il giudizio discrezionale dell'amministrazione in merito all'idoneità dell'offerta a soddisfare in modo adeguato l'interesse per cui è stata indetta la procedura.

Se l'organo di gara è infatti vincolato ai criteri stabiliti nel bando, che ne predeterminano la sfera di discrezionalità tecnica, l'amministrazione partendo dalla valutazione svolta in gara può viceversa apprezzare l'offerta dal punto di vista dei profili della convenienza e dell'idoneità(così, Cons. Stato, n. 8091/2019).

La circostanza che la valutazione spettante all'amministrazione non sia vincolata a quella della commissione risponde alla funzione di tutela dell'interesse pubblico che si intende realizzare tramite l'affidamento del contratto (in tal senso, Cons. Stato, V, 27 novembre 2018, n. 6725).

Pertanto, conclude il TAR, anche un'offerta che sia stata giudicata in modo positivo dalla commissione di gara, in quanto rispondente ai criteri fissati dal bando, può essere considerata dall'amministrazione non conveniente o inidonea rispetto alle esigenze perseguite attraverso l'affidamento del contratto.

Dalla natura discrezionale del potere previsto dall'art. 95, comma 12, del codice degli appalti discendono limiti al sindacato del giudice amministrativo, che resta circoscritto agli aspetti estrinseci di logicità, non abnormità o ingiustizia manifesta delle valutazioni effettuate dall'amministrazione, non essendo ammesso un sindacato di tipo sostitutorio.

[S. Matarazzo]

RECESSO DEL CURATORE FALLIMENTARE DAL CONTRATTO DI AFFITTO DI AZIENDA E REQUISITI DI GARA

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 725/2019 – sent. 26 febbraio 2020, n. 147

***Pres.* Salamone, *Est.* Perilli**

[*Fucina Italia s.r.l. c. So.g.i.n. s.p.a.*]

Il TAR Piemonte, con sentenza 147 del 2020, accoglieva il ricorso per l'annullamento del provvedimento di esclusione adottato nei confronti di Fucina Italia s.r.l. dalla procedura negoziata indetta da So.g.i.n. s.p.a., per l'affidamento del servizio di manutenzione programmata delle attrezzature di sollevamento a portata fissa per il sito di Trino, Bosco Marengo e Casaccia.

L'esclusione della società ricorrente da tutti i lotti di gara veniva motivata per la perdita dei requisiti soggettivi richiesti, in conseguenza al recesso, esercitato dal curatore fallimentare della Sider Piombino s.p.a., dal contratto di affitto di azienda stipulato da quest'ultima con parte ricorrente, nonché per l'omessa produzione delle dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti morali degli amministratori della società di cui era stato dichiarato il fallimento.

Ad avviso del giudice amministrativo, riguardo il primo motivo di ricorso, l'esclusione dalla gara appare illegittima, poiché la stazione appaltante avrebbe dovuto verificare, al di là della manifestazione da parte del curatore fallimentare della volontà di recedere dal contratto di affitto di azienda, se la società ricorrente stesse continuando a detenere il compendio aziendale e a svolgere attività di impresa, così da dimostrare continuità nel possesso dei criteri soggettivi economici previsti dal bando.

Il recesso dal contratto di affitto di azienda esercitato dal curatore speciale della Sider Piombino s.p.a., in applicazione dell'art. 79 della legge fallimentare, va interpretato in senso sostanziale. Invero, l'istituto del recesso anticipato dal contratto di affitto di azienda, da esercitare entro il termine perentorio di sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento, trova la sua ragion d'essere nel circoscrivere temporalmente il regime di incertezza del rapporto, a seguito della declaratoria di fallimento, così da garantire sia la conservazione del patrimonio aziendale a tutela delle ragioni dei creditori, sia la posizione di ciascuna parte del contratto.

Pertanto, l'esercizio del diritto potestativo di recesso da parte del curatore fallimentare non esclude, secondo il Collegio, che le parti possano concordare la detenzione del compendio aziendale ad altro titolo, considerato il regime di derogabilità del menzionato art. 79.

In proposito, nel caso esaminato, si era avuto inizialmente lo slittamento della consegna del compendio aziendale e, successivamente, il curatore fallimentare aveva acconsentito alla posticipazione degli effetti del recesso e al mantenimento del compendio aziendale da parte della società ricorrente, fino alla definitiva valutazione dell'offerta irrevocabile di acquisto avanzata dalla stessa.

Alla data del provvedimento di esclusione, Fucina Italia s.r.l. deteneva dunque il compendio aziendale e la stazione appaltante aveva omesso la doverosa verifica circa il mantenimento dei requisiti speciali occorrenti per tutto il tempo di svolgimento della gara.

Con il secondo motivo di ricorso, invece, parte ricorrente contestava l'omessa produzione delle dichiarazioni di cui all'articolo 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 relative agli amministratori dell'impresa poi fallita, dal momento che nella lettera di invito tale dichiarazione era stata richiesta solo per i soggetti coinvolti nelle operazioni poste in essere nell'anno antecedente alla ricezione della stessa, mentre il contratto di affitto di azienda era stato stipulato più di un anno prima.

Parte ricorrente non aveva quindi l'obbligo di presentare anche le dichiarazioni degli amministratori della Sider Piombino s.r.l., altrimenti, la previsione del bando con cui veniva fissato un limite temporale agli oneri informativi - nell'intento di individuare un lasso di tempo ragionevole e strettamente antecedente alla determinazione a contrarre - avrebbe perso efficacia.

Al riguardo, un onere informativo che avesse superato i termini ragionevoli, in riferimento all'oggetto della gara ed al contesto del mercato, sarebbe stato secondo il TAR Piemonte un "*intollerabile aggravamento del procedimento, che non risulta proporzionato rispetto alle esigenze di prevenzione della criminalità economica, sottese alla predetta attività informativa*".

Per tali argomentazioni, il Collegio accoglie integralmente il ricorso e, per conseguenza, annulla il provvedimento di esclusione adottato nei confronti di Fucina Italia s.r.l., in relazione alla procedura negoziata indetta da So.g.i.n. s.p.a., con la riammissione alla gara della società ricorrente.

[S. Matarazzo]

ANOMALIA DELL'OFFERTA E R.U.P.
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 697/2019 – sent. 17 febbraio 2020, n. 130,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[*Cifolelli Edilizia s.r.l c. Consorzio di Bonifica della Baraggia Biellese e Vercellese e CS Costruzioni s.r.l.*]

Nel caso esaminato, Cifolelli Edilizia s.r.l. presentava ricorso contro il Consorzio di Bonifica della Baraggia Biellese e Vercellese e CS Costruzioni s.r.l., per l'annullamento della nota con cui il direttore del Consorzio comunicava alla società ricorrente l'esclusione per non congruità dell'offerta presentata nella gara di appalto per l'affidamento dei "*Lavori residui delle opere per l'incremento per l'efficienza del sistema di derivazione irrigua in destra Sesia per le rogge Comunale e Marchionale di Gattinara, 1° lotto"*, nonché di tutti gli atti antecedenti, consequenziali e, comunque, connessi.

Con ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente impugnava inoltre il provvedimento con cui il Consorzio aggiudicava la gara alla ditta CS Costruzioni s.r.l., lamentandone l'illegittimità derivata dai vizi dedotti con ricorso introduttivo.

Tra le censure sollevate, la ricorrente aveva contestato la legittimità del provvedimento di esclusione e del bando di gara, poiché la verifica di congruità dell'offerta non era stata effettuata dalla commissione, ma da due tecnici ritenuti non esperti nello specifico settore di valutazione delle opere idrauliche (un geometra e un architetto), così violando l'art. 77 del d.lgs. n. 50/2016.

La censura, secondo il Collegio, appare infondata, poiché l'art. 97 del d.lgs. n. 50/2016 attribuisce la competenza ad effettuare la verifica dell'anomalia dell'offerta alla stazione appaltante, senza ulteriormente specificare a quale organo della stessa competa il giudizio.

L'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016, oltre a indicare alcuni specifici compiti del R.U.P., ne delinea la competenza in termini residuali, precisando che "*quest'ultimo svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti*". A ciò bisogna aggiungere la considerazione che tra i compiti espressamente attribuiti alla commissione all'art. 77

del d.lgs. n. 50/2016 non figura la verifica dell'anomalia dell'offerta, elemento che conferma l'attribuzione di tale attività nella competenza del R.U.P. (Tar Campania, Napoli, sez. I, 11/03/2019, n.1382; Cons. Stato, sez. V, 19.11.2018, n. 6522).

Nel caso di specie, la valutazione di anomalia era stata appunto effettuata dal R.U.P., con il supporto dei due dipendenti del Consorzio, situazione che non viziava il provvedimento impugnato.

Né sussiste alcun divieto per geometri e architetti di svolgere attività professionale implicante valutazioni su opere idrauliche, in relazione ad un giudizio avente ad oggetto la congruità dell'offerta, che è attribuito dalla legge alla competenza del responsabile unico del procedimento.

Infine ricorda il TAR come, in base alla giurisprudenza consolidata, il giudizio in merito all'anomalia o all'incongruità dell'offerta è tipica espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile dal giudice amministrativo solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 17 maggio 2018, n. 2953; 24 agosto 2018, n. 5047; sez. III, 18 settembre 2018, n. 5444). Pertanto, il Collegio dichiarava le domande di annullamento che erano state proposte con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti infondate, rigettando la conseguente istanza risarcitoria.

[S. Matarazzo]

EDILIZIA & URBANISTICA

RAPPORTI TRA GIUDIZIO PENALE E AMMINISTRATIVO
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 742/2019 – sent. 29 aprile 2020, n. 245
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[*Cast s.p.a. c. Comune di Casalgrasso, Regione Piemonte, Unione Terre Dai Mille Colori*]

Cast s.p.a. presentava ricorso contro il Comune di Casalgrasso, la Regione Piemonte e l'Unione Terre Dai Mille Colori, per l'annullamento del provvedimento del responsabile dello sportello unico per le attività produttive del Comune di Casalgrasso, avente ad oggetto il diniego di un permesso di costruire.

La società aveva presentato, in proposito, istanza al Comune di Casalgrasso, per l'ottenimento del rilascio del titolo edilizio, al fine di procedere alla demolizione di una cascina, una stalla agricola, gli accessori e le recinzioni. Con apposito provvedimento, l'amministrazione comunale negava il rilascio del permesso di costruire, limitatamente alla cascina, per mancanza delle integrazioni documentali richieste con apposita nota e per le risultanze della perizia tecnica.

Parte ricorrente impugnava quindi il provvedimento di diniego, unitamente al piano regolatore di Casalgrasso, invocando la sentenza del Tribunale Penale di Cuneo, di assoluzione ai sensi dell'art. 530, c. 2 c.p.p. per il reato di cui all'art. 44, lett. b, del d.P.R. n. 380/2001 e ai sensi dell'art. 530, c. 1 c.p.p. per il reato di cui all'art. 44, lett. c, del d.P.R. n. 380/2001.

Nell'esaminare la controversia, il giudice amministrativo richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale sui rapporti tra giudizio penale e giudizio amministrativo, secondo cui tra gli stessi sussiste una relazione di autonomia e separazione (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 24 ottobre 2019, n. 7245).

Ricorda il Collegio come, sotto il profilo soggettivo, il giudicato sia vincolante soltanto nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile costituito o intervenuto nel processo penale e non invece nei confronti di soggetti rimasti estranei al processo penale, nonostante collegati alla vicenda (Cons. Stato Sez. VI, 2 dicembre 2016, n. 5069; id. 31 gennaio 2017, n. 407).

Per quanto concerne il profilo oggettivo, il vincolo del giudicato copre solo l'accertamento dei "*fatti materiali*" e non la loro qualificazione o valutazione giuridica, che si ritiene circoscritta al processo penale e non idonea, quindi, a condizionare l'autonoma valutazione del giudice amministrativo o civile (Cons. Stato Sez. VI, 11 gennaio 2018, n. 145; id. 16 luglio 2015, n. 3556).

Nel caso di specie, in particolare, in assenza della costituzione di parte civile dell'amministrazione interessata, la sentenza di assoluzione invocata non risultava vincolante per il giudizio. In più, la pronuncia non avrebbe potuto comunque esplicare effetti, stante la diversità di oggetto dei due giudizi, essendo venuta in rilievo, in sede penale, la questione della porzione di cascina demolita e non la porzione residua.

Il TAR Piemonte afferma poi l'infondatezza del motivo di ricorso secondo cui sarebbe venuto meno il vincolo previsto dallo strumento urbanistico, a causa dei crolli intervenuti che avrebbero reso il bene vincolato un insieme di ruderi. Sul punto, il Collegio sostiene che le disposizioni dettate dal piano regolatore, per essere modificate, necessitano di un procedimento che porti all'approvazione di un nuovo strumento urbanistico o di una sua variante, con cui l'amministrazione è tenuta a valutare il persistere o meno di un interesse pubblico alla tutela del bene, in relazione anche alle sue condizioni.

Parimenti, risulta infondata la deduzione secondo cui la demolizione sarebbe stata indispensabile per rimuovere una situazione di pericolo. A tal riguardo, osserva il Consesso, l'art. 54 del regolamento edilizio comunale, nel porre l'obbligo in capo al privato di rimuovere situazioni di pericolo degli immobili di sua proprietà ammette un'unica deroga in merito alla necessità dell'ottenimento di un titolo edilizio, deroga che deve essere tuttavia contemperata con le disposizioni dello strumento urbanistico.

Dinanzi la pluralità degli interventi di messa in sicurezza realizzabili devono, quindi, ritenersi consentiti solo quelli che – sebbene più dispendiosi – rispettino le previsioni del piano regolatore, come la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo e non l'intervento radicale della demolizione, in contrasto con la disciplina urbanistica dell'area, prevista a tutela del pubblico interesse alla conservazione del bene.

Il ricorso è invece inammissibile laddove la Cast s.p.a. lamenta il vizio di eccesso di potere in riferimento alle previsioni del PRG riguardanti la cascina. Per orientamento consolidato della giurisprudenza, nell'ambito delle disposizioni volte a regolamentare l'uso del territorio contenute nel piano regolatore, vanno distinte le prescrizioni che, in via immediata, incidono sulle potenzialità edificatorie della porzione di territorio da quelle che disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria. Mentre nel primo caso, in considerazione dell'immediato effetto conformativo dello *ius aedificandi*, si impone un onere di impugnativa a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio, nel secondo caso, si hanno prescrizioni di dettaglio destinate a regolare la futura attività edilizia, che esplicano effetto lesivo soltanto nel momento in cui si adotta l'atto applicativo, pertanto, le stesse possono essere contestate anche in occasione dell'impugnazione di quest'ultimo. Nel caso oggetto di esame, trattandosi di disposizione con effetti immediati sullo *ius aedificandi* della cascina, il TAR conclude nel senso che la relativa legittimità non poteva più essere messa in discussione.

[S. Matarazzo]

ONERE PROBATORIO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 72/2016 – sent. 9 marzo 2020, n. 177
***Pres*. Testori, *Est*. Limongelli**
[*Edilchimica S.r.l. c. Comune di La Loggia*]

Con sentenza n. 177 del 2020, il TAR Piemonte si pronunciava sul ricorso di Edilchimica S.r.l., contro il Comune di La Loggia, per l'annullamento del provvedimento del responsabile del servizio pianificazione e gestione del territorio del Comune, avente ad oggetto il diniego dell'istanza di rideterminazione del contributo di costruzione e di ogni provvedimento antecedente, oltreché con motivi aggiunti, per l'annullamento del provvedimento di diniego dell'istanza di accertamento di conformità.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo, la ricorrente contestava la legittimità degli atti impugnati sotto distinti profili, sostenendo, tra l'altro, che la modifica di destinazione d'uso dei sottotetti costituiva intervento di risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia su un immobile preesistente, così censurando la mancata applicazione del contributo in misura ridotta previsto, in questi casi, dalle tabelle parametriche regionali e dallo stesso Comune di La Loggia.

A ciò si aggiungeva la manifesta ingiustizia ravvisata nei provvedimenti impugnati che, dinanzi mere difformità dell'edificio, non comportanti modifiche di superfici o volumi, avrebbero più che quadruplicato l'importo degli oneri di urbanizzazione.

Osserva il TAR Piemonte come le censure avanzate risultino prive di fondamento, in quanto la *ratio* dei criteri riduttivi e agevolativi stabiliti per gli interventi di ristrutturazione edilizia dalla D.C.R. 21 giugno 1994 n. 817-8294 e dalle delibere applicative del Comune di La Loggia, per interventi di risanamento conservativo e di ristrutturazione di immobili, si rinviene nella volontà di promuovere la realizzazione di azioni di recupero sull'edificato esistente.

Nel caso di specie, invece, si trattava di interventi abusivi eseguiti su un edificio di nuova costruzione.

Anche la tesi di parte ricorrente secondo cui gli interventi abusivi sarebbero stati effettuati in fase più recente rispetto all'ultimazione del complesso immobiliare e, pertanto, sarebbero stati eseguiti su un immobile preesistente, non risulta per il Collegio provata.

A tal riguardo, sostiene il giudice amministrativo, l'onere della prova sul momento di realizzazione dell'abuso edilizio grava sulla ricorrente e non sull'amministrazione, tenuto conto che nel processo amministrativo trova "*integrale applicazione la disciplina contenuta nell'art. 2697 c.c. (corrispondente, ora, all'art. 64, comma 1, d.lgs. n. 104/2010) secondo la quale spetta a chi agisce in giudizio indicare e provare i fatti (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 11 febbraio 2011, n. 924; Consiglio Stato, sez. IV, 27 gennaio 2011, n. 618). Ciò implica che chi agisce in giudizio debba comunque fornire gli elementi probatori a favore delle proprie tesi*" (in questo senso, *ex multis*, Cons. Stato, IV, 14 febbraio 2012, n. 703).

Inoltre, la circostanza che l'applicazione dei parametri usati dal Comune avrebbe "più che quadruplicato" l'importo degli oneri corrisposti non costituisce profilo di manifesta ingiustizia, venendo in rilievo l'applicazione di criteri determinati per le ipotesi di abusi realizzati nella nuova costruzione, essendo il computo di parte ricorrente fondato sul presupposto errato (la natura di ristrutturazione edilizia, anziché di nuova costruzione, dell'intervento).

Con i motivi aggiunti, la ricorrente lamentava che l'amministrazione, in pendenza del giudizio, avesse concluso il procedimento di sanatoria con un diniego definitivo, con la motivazione del mancato pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione, senza attendere l'esito della controversia volta ad accertare la correttezza della determinazione del comune.

Il mancato pagamento da parte della ricorrente – ad avviso del TAR Piemonte - non poteva qualificarsi come inadempimento posto fondamento di un provvedimento di reiezione della sanatoria, essendo ancora pendente il giudizio.

In conclusione, il TAR respingeva il ricorso introduttivo e accoglieva i motivi aggiunti, invitando l'amministrazione comunale a notificare alla ricorrente una nuova intimazione di pagamento e, soltanto in caso di ulteriore mancato adempimento, disporre il diniego della sanatoria.

[S. Matarazzo]

LA SOSPENSIONE DELLA SCIA PER INCOMPATIBILITÀ DELLA DESTINAZIONE D'USO CON LE NORME DI ATTUAZIONE DEL PRGC: MANUTENZIONE STRAORDINARIA O RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 353/2019 – sent. 10 febbraio 2020, 120

***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**

[Immobiliare Giovanni XXIII S.a.s. c. Comune di Domodossola]

Nel caso di specie, la ricorrente S.a.s. immobiliare è proprietaria di un immobile che, previa presentazione di SCIA, doveva essere sottoposto a lavori di manutenzione straordinaria poiché la ricorrente lo aveva ceduto in locazione commerciale ad una società e, conseguentemente, doveva procedere ad adattare i locali alle esigenze del conduttore (abbattimento di barriere architettoniche, incremento delle uscite di sicurezza, ampliamento dell'area parcheggio).

L'immobile in questione ha una destinazione di tipo misto, residenziale, commerciale e artigianale, caratterizzata anche dall'uso continuativo e protratto nel tempo dell'immobile quale "officina di riparazione di autoveicoli".

Per ciò che attiene alle destinazioni d'uso, occorre sottolineare che l'immobile è inserito nelle "Aree sature di consolidamento" secondo l'art. 3.2.4. delle NTA del PRGC della Città di Domodossola e ciò comporta il fatto che le destinazioni d'uso identificabili siano "proprie" (residenze e pertinenze, servizi sociali e attrezzature pubbliche e private di interesse collettivo), "ammesse" (attività culturali e commercio al dettaglio, esercizi pubblici e uffici o, comunque, artigianato di servizio non nocivo né molesto) e "in contrasto" (artigianato di produzione nocivo e molesto).

La destinazione d'uso principale dell'area è dunque quella residenziale, mentre quella commerciale e quella artigianale sono compatibili limitatamente al piccolo commercio al dettaglio.

Fatta tale premessa, il fatto si articola nella sospensione, da parte del Comune con ordinanza dirigenziale, della predetta SCIA, con sospensione della sua efficacia e dei lavori di manutenzione.

La S.a.s ricorrente ha impugnato tale ordinanza dirigenziale adducendo quattro motivi di ricorso (in sintesi tutti per vizio di violazione di legge ed eccesso di potere).

Il ricorso, però, è parso infondato al giudice amministrativo ed è stato respinto.

In particolare, si tratta la questione per la quale la destinazione d'uso dell'immobile oggetto del ricorso è, sulla base dei predetti titoli edilizi, "mista". Il fatto che la SCIA abbia previsto il mantenimento dell'unità abitativa al primo piano non rileva poiché emerge la contestuale trasformazione completa del piano terra, eliminando la destinazione artigianale in favore di una esclusivamente commerciale.

Tale cambiamento, sia pure parziale, alla destinazione d'uso impedisce di qualificare i lavori come manutenzione straordinaria, trattandosi, invece, di ristrutturazione edilizia (ex art. 3, c. 1, lett. b), d.P.R. 380/2001, T.U. Edilizia).

La SCIA del caso di specie era, quindi, illegittima (ex art 19, c. 3, l. 241/1990) poiché è stata rilevata la mancanza dei presupposti di legge sui quali qualificare l'intervento come manutenzione straordinaria, nonché l'impossibilità di adeguare la SCIA alla vigente strumentazione urbanistica comunale: la trasformazione della destinazione d'uso del complesso immobiliare in senso quasi integralmente commerciale non pare compatibile con le previsioni di piano, che assegnano all'area destinazione "propria" residenziale, e solo in misura compatibile rispetto a quest'ultima destinazione commerciale o artigianale.

Il giudice amministrativo afferma anche che per la P.A. sussiste solo la facoltà (e non anche l'obbligo) di provvedere alla regolarizzazione della SCIA ogni volta che sia possibile, cosa che, nel caso di specie, non si configura proprio per l'incompatibilità di una destinazione quasi esclusivamente commerciale con la destinazione residenziale prioritaria dell'area.

Nonostante, infatti, non vi siano indicati precisi parametri dimensionali e numerici nelle NUEA, il rapporto di prevalenza funzionale della destinazione residenziale rispetto a quella commerciale appare implicita nella *ratio* della disposizione di PRG e nel caso di specie.

L'atto amministrativo impugnato, nella parte conclusiva, afferma poi che il futuro riutilizzo dell'immobile (a seguito della cessazione delle attività esistenti) impone una riqualificazione generale dell'immobile sotto il profilo igienico-sanitario, impiantistico e di sicurezza statica. Tale

capo di motivazione risulta pleonastico, poiché relativa ad un'attività futura, ma comunque l'attività commerciale risulta, per la P.A., incompatibile con la destinazione urbanistica dell'area interessata.

[M. Demichelis]

VARIANTE AL PRGC E OSSERVAZIONI: L'ERRORE MATERIALE DELLA P.A. NON SUSSISTE SE, IN SEDE DI CONTRODEDUZIONE ALLE OSSERVAZIONI DEI PRIVATI, L'AMMINISTRAZIONE ESPLICITA LA PROPRIA REALE VOLONTÀ SENZA MARGINI DI INCERTEZZA

T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 326/2014 – sent. 26 febbraio 2020, 139

***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**

[Società Aurora Multiservices S.r.l. c. Comune di Strambino]

La s.r.l. ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di approvazione della terza variante generale al PRGC (con particolare riferimento a due tavole cartografiche), sollevando l'illegittimità della stessa sotto il profilo dell'eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria, illogicità gravi e manifeste e perplessità nel procedimento.

Punto nodale della vicenda concerne la mancata correzione, da parte dell'amministrazione dell'errore materiale presente nelle Tavole di piano, mentre in delibera era prevista la suddivisone di un compendio in due sub-comparti.

In particolare, attraverso il deposito di osservazioni nella fase di elaborazione della variante, era stata fatta richiesta da ulteriori due ricorrenti che si univano alla s.r.l., per i quali in via preliminare è stata poi dichiarata la mancanza di interesse a ricorrere, dell'inserimento di alcuni terrenti in un'area normativa diversa da quella prevista, per consentire che venissero svolti lavori per la realizzazione di un intervento residenziale.

Dalla deliberazione, però, è emerso che la P.A. non è incorsa in un errore materiale, né pertanto può essere sollevata l'eccezione (come fatto dalla s.r.l. ricorrente) di contraddittorietà della deliberazione del Consiglio, proprio perché, in sede di controdeduzione alle osservazioni, veniva esplicitata dal Consiglio Comunale stesso la volontà di attribuire la destinazione richiesta solo a specifici lotti e non a tutte le aree menzionate dai privati.

Il giudice amministrativo specifica in punto che, pur se le osservazioni avrebbero dovuto essere inserite fra quelle parzialmente accolte e non fra quelle accolte, l'irregolarità non è vizio dei provvedimenti impugnati, proprio perché, nella risposta alle osservazioni, viene esplicitato dalla P.A. quale fosse la reale volontà dell'amministrazione, senza margini di incertezza.

Inoltre, in riferimento alla contestazione per la quale la scelta pianificatoria compiuta non è logica, il TAR precisa che una generica affermazione di illogicità della perimetrazione da parte della P.A., effettuata dalla ricorrente senza la formulazione di specifici motivi o la deduzione di elementi concreti, non può essere accolta come censura, in mancanza di prove.

Il giudice amministrativo respinge quindi il ricorso.

[M. Demichelis]

L'INTERESSE RESIDUO ALLA PRONUNCIA E LA CARENZA DI INTERESSE A RICORRERE NEL CASO DI COMMESSE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE CIMITERIALI: IL LAVORO DELLA COMMISSIONE DI GARANZIA DEL COMUNE E LA NON VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LEGALITÀ E TRASPARENZA DEL REGOLAMENTO COMUNALE

T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 473/2016 – sent. 13 maggio 2020, 280

***Pres.* Testori, *Est.* Faviere**

[Torchio S.r.l. c. Comune di Torino]

Ricorrente di tale giudizio è una s.r.l. che svolge attività di lavorazione di marmi e fornitura di articoli funerari e che gestisce servizi di progettazione e ambientazione di opere cimiteriali.

Tale s.r.l. nel corso del 2015 ha ricevuto cinque commesse per la realizzazione di cinque edicole, per le quali i committenti, privati cittadini, hanno formulato correttamente istanza per la concessione delle aree cimiteriali corrispondenti.

Tali istanze, però, sebbene attestate come conformi da parte dell'ufficio tecnico della S.p.a torinese competente, non hanno trovato il favore della Commissione di Garanzia per la Qualità delle Opere Cimiteriali e, pertanto, i destinatari hanno presentato ricorso al TAR per motivi di violazione di legge ed eccesso di potere nei pareri negativi emessi dalla Commissione, domandando anche l'annullamento di alcuni articoli (artt. 26bis, c. 1 e 4 e 66, c. 3) del Regolamento Comunale per il servizio mortuario e dei cimiteri (n. 264).

In sostanza, gli aspetti determinanti della questione concernono il rito processuale; in particolare il giudice amministrativo considera la questione dell'eccezione di improcedibilità, sollevata dalle parti resistenti e condivisa dalla ricorrente, per sopravvenuta carenza di interesse.

Infatti, tutti i pareri negativi che sono stati formulati dalla Commissione sono stati poi riformati dalla stessa a seguito degli adeguamenti progettuali presentati, cui hanno fatto seguito le relative autorizzazioni. Parte ricorrente, ha sostenuto poi che, comunque, una pronuncia nel merito "non sarebbe del tutto inutile", in relazione alla richiesta di annullamento delle disposizioni del Regolamento comunale.

Viene sottolineato che proprio il disciplinato procedimento per l'approvazione dei progetti rappresenterebbe il presupposto genetico delle illegittimità censurate nel ricorso: a parere della parte ricorrente, il regolamento risulterebbe privo di criteri oggettivi e predefiniti per la progettazione architettonica delle opere funerarie, lasciando quindi alla P.A. un potere arbitrario e, di conseguenza, lesivo dei principi di trasparenza e legalità.

Il giudice amministrativo rileva che l'interesse a ricorrere è una condizione dell'azione che deve permanere per tutta la durata del giudizio [*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6549], ma nel caso di specie non si è verificato tale presupposto proprio perché le censure alla normativa comunale non resistono alla prova dei fatti: *in primis*, i richiedenti hanno avuto la possibilità di variare i loro progetti per ottenere valutazione positiva e il procedimento disciplinato assolve, quindi, alla sua funzione di offerta di sede per la conoscenza e la ponderazione degli interessi in gioco.

Viene precisato, inoltre, che l'interesse residuo alla pronuncia può essere rinvenibile solo se permangono lesioni concrete ed attuali della sfera giuridica degli interessati, che siano direttamente e materialmente connesse con il merito delle censure [cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2017, n. 5786].

Dopo aver ricordato che, nonostante la Commissione si avvalga di una Concessionaria quale organo consultivo, il ruolo di indirizzo permane in capo all'Amministrazione, il giudice amministrativo sottolinea che la presentata richiesta di risarcimento del danno presentata dalla ricorrente, per il protrarsi dei termini e il conseguente danno da perdita delle committenze, non è supportata da termini specifici e non è stata coltivata.

Il TAR dichiara improcedibile il ricorso e respinge la richiesta di risarcimento del danno.

[M. Demichelis]

ENTI LOCALI

PER IRROGARE UN "DASPO" È NECESSARIO ACCERTARE UNA CONDOTTA ATTIVA IN CAPO AL DESTINATARIO

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 432/2019 – sent. 20 maggio 2020, n. 303

***Pres.* Salamone, *Est.* Cerroni**

[*Omissis *ed altro c. Ministero dell'Interno]

Con la sentenza in oggetto il TAR annulla due provvedimenti di interdizione all'accesso a luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (c.d. DASPO), emessi dal Questore di Torino nei confronti di due tifosi in seguito ad una partita di calcio disputatasi nel gennaio del 2019 in uno degli stadi della Città. A margine di tale incontro – si evince dalle annotazioni di Polizia Giudiziaria richiamate dalla sentenza – vi era stato uno scontro, prima verbale e poi fisico, tra gruppi di tifoserie avversarie; i due ricorrenti erano stati identificati (da un fotogramma estratto da un filmato della Polizia) come presenti sul posto, ma solo nell'atto di "*camminare insieme ad altri tifosi*", tanto che la DIGOS ne aveva escluso comportamenti di rilevanza penale. Il Questore, pur prendendo atto di questa circostanza, aveva emanato il DASPO – della durata di cinque anni – affermando che i due tifosi, con la loro "*presenza*" sul posto insieme ad altri, avevano "*rafforzato lacapacità degli autori materiali degli scontri di commettere i fatti illeciti … descritti, essendosi questi ultimi potuti avvalere della forza dell'intero gruppo, contribuendo ad innalzare l'animosità tra le due tifoserie opposte*".

Entrambi i DASPO non sono stati convalidati dal G.I.P. nella parte che imponeva ai tifosi l'obbligo di firma, presso il Comando di Polizia competente, mezz'ora prima dell'inizio di ogni partita della loro squadra. Il TAR successivamente – pur ricordando il principio di autonomia dei giudizi penale ed amministrativo – li dichiara illegittimi nella parte riguardante il divieto di accedere alle manifestazioni sportive, per travisamento dei fatti e carenza dei presupposti stabiliti dalla legge.

La sentenza indicata suscita interesse sia per l'interpretazione della disciplina di rango primario pertinente (art. 6 comma 1 della legge 401/1989), sia perché si discosta dalle valutazioni dell'Autorità di Pubblica Sicurezza evidenziandone la natura eccessivamente "preventiva".

Quanto all'interpretazione della disciplina di legge, il TAR osserva che il legislatore ha inteso "*anticipare la soglia della prevenzione* – finalità alla quale è preordinato il DASPO – *alle fattispecie di pericolo concreto …prodromiche*" alle condotte violente, intimidatorie o minatorie. Tali condotte "*prodromiche*", tuttavia, devono essere connotate da un "*nesso di evidente finalizzazione alla partecipazione attiva*" dell'agente agli episodi di violenza; sono perciò escluse dal raggio applicativo della disposizione le "*condotte estrinsecantesi in omissioni o inerzie, che non esprimono un dinamismo commissivo riconducibile alla nozione di condotta attiva*".

Applicando questi criteri ermeneutici al caso di specie, il TAR nega che i comportamenti accertati in capo ai ricorrenti integrino i presupposti del DASPO. "*Difettano nel caso di specie* – motiva la sentenza – *sia il connotato del finalismo evidente*", dal momento che i due tifosi sono stati colti solo nell'atto di "*camminare insieme ad altri tifosi*" e la DIGOS ne ha rilevato "*una generica presenza in loco escludendo esplicitamente comportamenti di evidente rilevanza penale*"; sia "*il contrassegno della partecipazione attiva*" allo scontro tra le due tifoserie. Sul punto il TAR evidenzia che la semplice "*presenza fisica*" sul posto non può portare a formulare alcuna "*prognosi di una compartecipazione attiva* [dei ricorrenti: n.d.A.] *ai fatti violenti cui han dato causa altri sodali della compagine tifosa*". Né è ammissibile "*qualsivoglia figura di responsabilità collettiva* tout court*, la quale* – ricorda il Tribunale – *deve pur sempre essere ricostruita come somma di responsabilità individuali omogenee, ancorché comprovabili secondo la logica del più probabile che non, qualora queste siano supportate da elementi diretti o presuntivi che consentano di affermare la inequivoca e consapevole partecipazione dei singoli alla condotta del gruppo*".

[G. Sobrino]

LA DISTINZIONE TRA ATTIVITÀ DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE E DI VENDITA AL DETTAGLIO DI PRODOTTI ALIMENTARI, IN FUNZIONE ANTIELUSIVA

T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 766/2019 – sent. 16 marzo 2020, n. 196

***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**

[Sveko s.n.c. c. Comune di Torino]

La sentenza indicata ha ad oggetto un'ordinanza dirigenziale del Comune di Torino con cui è stata disposta, a carico di una società gerente un esercizio commerciale, la cessazione immediata dell'attività di "*somministrazione di alimenti e bevande*" – ai sensi degli artt. 9 comma 1 della l.r. Piemonte n. 38/2006 e 17-*ter* comma 3 del TULPS – per mancanza di titolo autorizzativo. Tale provvedimento – si evince dalla pronuncia – deriva da un'ispezione eseguita dalla Polizia Municipale presso i locali della ricorrente, nel corso della quale era stata accertata la presenza di "*arredi … nella sala di vendita*" quali sei "*mensole d'appoggio*", ventitre sedie ed un tavolino.

La società ricorrente ha sostenuto, nel giudizio davanti al TAR, di svolgere non l'attività di "*somministrazione di alimenti e bevande*" contestatale dal Comune, bensì quella artigianale di "*laboratorio di gastronomia – panineria*", insieme alla vendita al dettaglio dei relativi prodotti. Il TAR respinge questa tesi (e quindi il ricorso), all'esito di una precisa ricostruzione della disciplina in materia e – in particolare – della distinzione tra le attività di "*somministrazione di alimenti e bevande*" e di "*vendita al dettaglio di prodotti di gastronomia*", corredata dal ragionato confronto delle posizioni assunte al riguardo dalla giurisprudenza, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dal Ministero dello Sviluppo economico.

La sentenza osserva, in primo luogo, che la distinzione tra le due citate tipologie di attività commerciali è rilevante perché la legge sottopone l'esercizio della prima ("*somministrazione di alimenti e bevande*") a requisiti più rigorosi rispetto alla seconda ("*vendita al dettaglio di prodotti di gastronomia*"), dal punto di vista dei requisiti di onorabilità; della dotazione di servizi igienici e dell'eliminazione delle cc.dd. barriere architettoniche; dei "*requisiti di sorvegliabilità interna ed esterna dei locali*"; e – non ultimo – della possibilità di limitarla in zone caratterizzate da vincoli di natura artistica, storica, architettonica, archeologica, acustica ed ambientale in genere. "*A fronte di requisiti così rigorosi* – afferma il TAR *–, si pone l'esigenza di delimitare con esattezza la fattispecie del consumo sul posto di prodotti alimentari presso rivendite di generi alimentari, al fine di prevenire fenomeni elusivi che utilizzino lo schermo dell'"esercizio di vicinato" per esercitare, nella sostanza, un "esercizio di somministrazione"*".

Con riferimento ai criteri per la distinzione delle due attività, la pronuncia – in secondo luogo – ricava dalla disciplina vigente principalmente quello dell'esistenza o meno di un *"apposito servizio assistito finalizzato alla somministrazione*"degli alimenti/bevande. Tuttavia rileva che tale criterio viene interpretato in modo diverso dalla giurisprudenza di primo e di secondo grado, dall'A.G.C.M. e dal M.I.S.E.

Più precisamente, secondo il Consiglio di Stato (viene citata la sent. 8 aprile 2019, n. 2280, della V Sezione) e l'A.G.C.M., per "*servizio assistito*" deve intendersi l'esistenza di un vero e proprio "*servizio al tavolo*". Secondo il Ministero, invece, "*l'attività di vendita al dettaglio di prodotti di gastronomia sarebbe soggetta* – a differenza di quella di somministrazione – *al "divieto di abbinamento" tra arredi, tavoli e sedie … che risponderebbe alla ratio di far sì che il consumo in loco dei prodotti gastronomici negli esercizi di vicinato avvenga secondo caratteristiche organizzative nettamente diverse, e in definitiva meno comode, di quelle presenti negli esercizi di somministrazione*". Infine, secondo il TAR Lazio (vengono citate le sentt. nn. 1116/2020, 9789/2019, 5195/2019 e 5231/2019), il concetto di "*servizio assistito*" dovrebbe essere interpretato in modo "*"funzionale" …, attraverso un accertamento "caso per caso", secondo regole di comune esperienza*".

Tra queste diverse posizioni il TAR Piemonte aderisce a quella del TAR Lazio. Essa – a differenza di quella del Consiglio di Stato, definita "formalista" – viene condivisa, significativamente, in quanto "*dichiaratamente aliena da affermazioni di principio (spesso di difficile adattamento alle peculiari fattispecie)*" e perché assume "*come unico parametro di riferimento il convincimento del giudice desunto caso per caso, secondo regole di comune esperienza, dal complessivo contesto organizzativo dell'esercizio come descritto nei verbali degli organi accertatori, in particolare valutando se, in concreto, "l'assetto dell'organizzazione dell'offerta, da accertarsi caso per caso, (sia) rivolto a mantenere il consumo sul posto come una semplice facoltà della clientela".*

Applicando questo criterio al caso di specie, la sentenza indicata conclude che l'esercizio commerciale di cui trattasi – in base alle fotografie scattate dalla Polizia Municipale – consiste effettivamente in un'attività abusiva di somministrazione: il locale infatti non si differenzia sotto alcun aspetto da quelli di "*altre, note catene di fast food o self service ben conosciute in ambito nazionale e internazionale*".

[G. Sobrino]

ILLEGITTIMO PROCEDERE ALLA MODIFICA DEI PARAMETRI TARI SENZA UN'ADEGUATA ISTRUTTORIA

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 530/2017 – sent. 4 febbraio 2020, n. 101

Pres. **Salamoneed** ***Est.*** **Patelli**

[Rialto s.r.l. c. Comune di Nizza Monferrato]

Il TAR Piemonte ha accolto il ricorso presentato dalla società Rialto s.r.l. per l'annullamento della delibera del Consiglio comunale di Nizza Monferrato 30.3.2017, n. 4, avente ad oggetto "Approvazione del Piano Finanziario e Tariffe TARI 2017" – e i successivi motivi aggiunti proposti per l'annullamento della delibera del medesimo Consiglio comunale 25.3.2019, n. 2, avente ad oggetto "Approvazione del Piano Finanziario e Tariffe TARI 2019".

Quanto alla prima impugnazione la società ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento che individua le tariffe TARI per l'anno 2017, poiché il Comune avrebbe maggiorato del 64,7% (rispetto al 2016) il tributo senza che le ragioni questo aumento emergano da un'istruttoria o siano da ricercare in un aumento dei costi del servizio.

Partendo dalla ricostruzione normativa il TAR Piemonte evidenzia che la legge n. 147/2013 istitutiva della TARI, al fine di determinare le tariffe, consente ai Comuni di individuare i relativi coefficienti a norma del d.P.R. 27.4.1998, n. 158 (art. 1 comma 651). In particolare quest'ultima norma prevede che la tariffa di riferimento per la gestione dei rifiuti urbani è composta da una parte fissa (determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio) e da una parte variabile (rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione). Nella fattispecie oggetto del giudizio nonostante una diminuzione del costo complessivo del servizio il Comune di Nizza Monferrato ha aumentato la tariffa per le utenze non domestiche (segnatamente per gli ipermercati) di oltre il 50%. Tuttavia – come evidenziato dalla ricorrente – le ragioni di questo incremento non risultano da alcun atto istruttorio dell'amministrazione comunale. Non è quindi possibile comprendere la motivazione posta alla base della scelta effettuata dal Comune.

Con i motivi aggiunti la ricorrente ha mosso censure di identico tenore anche avverso il Piano tariffario per l'anno 2019.

Il TAR Piemonte accoglie il ricorso limitatamente ai vizi di istruttoria e motivazione e a tal proposito afferma che "*i provvedimenti che istituiscono e disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti, pur avendo natura di atti generali, nella parte in cui costituiscono applicazione concreta anche delle disposizioni contenute nel d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, hanno un contenuto composito, in parte regolamentare ed in parte provvedimentale (con particolare riferimento a quella parte in cui stabiliscono il costo del servizio e la determinazione della tariffa, le modalità di applicazione della tariffa, le agevolazioni e le riduzioni tariffarie, le modalità di riscossione della tariffa, i coefficienti per l'attribuzione della parte fissa e della parte variabile della tariffa), che non può intuitivamente sfuggire a qualsiasi forma di controllo e non può pertanto essere sottratto all'obbligo della motivazione, se non al costo di rinnegare i principi fondamentali di legalità, imparzialità e buon andamento i quali, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, devono caratterizzare l'azione amministrativa*".

[G. Odino]

SUL POTERE DEL SINDACO DI EMANARE ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI
T.A.R. Piemonte, Sez. I – R.G. 470/2019 – sent. 4 febbraio 2020, n. 102
***Est.* Patelli, *Pres.* Salamone, *Ref.* Perilli**
[*Omissis *c. Comune di* Omissis*]

Il TAR Piemonte accoglie il ricorso per l'annullamento dell'ordinanza adottata dal Sindaco di OMISSIS-, avente ad oggetto lo sgombero e il contenimento del numero animali da affezione detenuti in abitazione privata.

L'ordinanza impugnata, adottata sulla scorta del potere *extra ordinem* di cui agli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, dava atto della presenza di 21 cani detenuti in box per cavalli e ne ordinava la riduzione a 5 unità. L'atto veniva motivato con riferimento alle condizioni igienico-sanitarie dell'abitazione e delle sue pertinenze, spazi definiti *"estremamente angusti e bui, che provocano negli animali comportamenti stereotipati con conseguente solitudine e difficile interazione con le persone"*.

La ricorrente contesta la sussistenza dei requisiti di contingibilità e urgenza necessari per l'adozione di ordinanze *extra ordinem* da parte del Sindaco. Ai fini della corretta interpretazione del potere di emanare tali ordinanze, la contingibilità della situazione va intesa quale accadimento di un evento eccezionale e imprevedibile che devia dalla catena regolare degli avvenimenti e richiede dunque l'esercizio di un potere atipico e residuale per farvi fronte (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2012, n. 904); mentre il carattere dell'urgenza va ricondotto ad una situazione di pericolo attuale non fronteggiabile con gli ordinari strumenti.

Poiché lo stesso ordine di riduzione graduale del numero di animali e l'assenza di un termine per provvedere all'ordine si pongono in contrasto con l'ipotetica esistenza di una situazione di urgenza, il Collegio ha ritenuto fondato e assorbente tale motivo di ricorso. Ciò in quanto, dalla motivazione dell'ordinanza, non è possibile evincere la sussistenza dei presupposti fondamentali e imprescindibili per l'adozione del provvedimento *de quo.*

[V. Vaira].

ISTRUZIONE&UNIVERSITÀ

È IMPROCEDIBILE PER SOPPRAVENUTA CARENZA DI INTERESSE IL RICORSO AVVERSO IL PROVVEDIMENTO DI NON AMMISSIONE DELLO STUDENTE ALLA CLASSE SUCCESSIVA QUALORA NON SIA STATA IMPUGNATA ANCHE LA NUOVA VALUTAZIONE DEL CONSIGLIO DI CLASSE INTEGRATIVA DEL PROVVEDIMENTO INIZIALMENTE IMPUGNATO
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 893/2019 – sent. 3 febbraio 2020, n. 96
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[Omissis c.Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca]

All'esito dell'anno scolastico 2018/2019, l'ammissione dello studente *omissis* alla classe successiva veniva sospesa, con atto del consiglio di classe del giugno 2019, data la valutazione insufficiente riportata in due materie. A esito delle prove di recupero sostenute nel successivo mese di agosto, il consiglio di classe decide, in via definitiva, la non ammissione dello studente *omissis* alla classe successiva, non avendo questi riportato una valutazione sufficiente nelle due materie suddette. Nell'ottobre 2019, genitori dello studente impugnano, chiedendone l'annullamento, i verbali del consiglio di classe con i quali era stata disposta, in un primo momento, la sospensione dell'ammissione alla classe successiva e, in seguito, la conferma della non ammissione. I genitori lamentano che nonostante lo studente fosse affetto da disturbi specifici dell'apprendimento, il consiglio di classe non avesse applicato le misure compensative e dispensative nel piano didattico personalizzato (PDP), adottato sulla base delle indicazioni dell'amministrazione sanitaria, né nel corso dell'anno scolastico e né durante le prove di recupero.

Pronunciandosi sulla domanda cautelare proposta dai genitori, il Tar dispone, con ordinanza del novembre 2019, la ripetizione delle prove di recupero entro il termine del 30 novembre 2019. Secondo l'argomentazione dei giudici amministrativi, dalla documentazione depositata non è possibile stabilire se allo studente fossero state effettivamente garantite, durante le prove di recupero dell'agosto 2019, le misure di sostegno prescritte nel PDP. I giudici sottolineano, inoltre, che rimane impregiudicata «l'ampia discrezionalità tecnica» della commissione d'esame «nel valutare il raggiungimento da parte dello studente dei livelli di apprendimento richiesti per l'accesso alla classe successiva», commissione che dovrà peraltro essere integrata da un ispettore nominato dall'Ufficio scolastico regionale.

A esito della ripetizione delle prove di recupero, il consiglio di classe conferma la non ammissione dello studente alla classe successiva. Con memoria difensiva, i genitori contestano la legittimità della nuova valutazione del consiglio di classe adottata a esito dell'ordinanza cautelare per, *inter alia*, mancata applicazione di alcune misure previste nel PDP.

I giudici dichiarano l'improcedibilità per sopravvenuta carenza del ricorso poiché i genitori non hanno impugnato, con motivi aggiunti o con autonomo ricorso, il provvedimento del consiglio di classe adottato a esito della ripetizione delle prove di recupero, effettuata in applicazione all'ordinanza cautelare del Tar. Anche qualora il ricorso venisse accolto e i provvedimenti impugnati venissero annullati, affermano i giudici, il provvedimento di non ammissione alla classe successiva adottato nel novembre 2019 rimarrebbe valido ed efficace, in quanto costituisce una nuova e autonoma espressione della discrezionalità tecnica del consiglio di classe che avrebbe dovuto essere oggetto di un'autonoma impugnazione.

[R. Medda]

NON APPLICABILE AI CONTRATTI PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI DI INSEGNAMENTO UNIVERSITARIO LA DISCIPLINA GIUSLAVORISTICA ORDINARIA
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 336/2019 – sent. 12 maggio 2020, n. 274
***Pres.* Salamoni, *Est.* Cerroni**
[Ghisleni c. Politecnico di Torino]

Con ricorso presentato nell'ottobre 2018 davanti al Tribunale di Torino, la prof.ssa Ghisleni chiedeva di condannare l'amministrazione universitaria al pagamento di un risarcimento derivante da preesistenti rapporti contrattuali tra le parti. Nello specifico, la ricorrente aveva sottoscritto con il Politecnico di Torino, tra l'anno accademico 2003/2004 e l'anno accademico 2016/2017, con la sola eccezione dell'anno accademico 2009/2010, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di incarichi annuali di insegnamento nei corsi universitari. La ricorrente lamenta che i contratti dissimulassero, in realtà, un rapporto di lavoro subordinato per assenza di uno specifico progetto e chiede, quindi, al giudice di riconoscere la natura subordinata della prestazione lavorativa in qualità di docente universitaria e, inoltre, di condannare l'amministrazione a pagare un risarcimento in base a quanto stabilito dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, co. 5. In subordine, la prof.ssa Ghisleni asserisce l'illegittimo utilizzo del Politecnico di Torino di una successione di contratti di docenza a tempo determinato, in violazione della direttiva 1999/70/CE così come interpretata dalla giurisprudenza europea e italiana.

Dopo che il Tribunale di Torino dichiara il proprio difetto di giurisdizione, la causa è riproposta davanti al Tar Piemonte: poiché la questione verte sull'esistenza di un rapporto di lavoro non privatizzato (qual è la figura del docente universitario), questa rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, co. 4.

In primo luogo, nello stabilire l'infondatezza del ricorso, i giudici amministrativi dichiarano assorbita l'eccezione di prescrizione, sollevata dall'amministrazione resistente, «in aderenza al canone decisorio della "ragion più liquida"». Passando all'esame del ricorso, il Tar afferma che i rapporti contrattuali esistenti tra la prof.ssa Ghisleri e il Politecnico di Torino non rientravano nel campo di applicazione né della disciplina generale giuslavoristica, né tantomeno della disciplina

dell'ordinamento scolastico, così come invece asseriva la ricorrente, ma della disciplina dell'ordinamento universitario. Ne consegue che i contratti di attribuzione di incarichi di insegnamento universitario rappresentano delle «specifiche figure contrattuali per venire incontro alle esigenze degli ordinamenti accademici […] decontestualizzati radicalmente dalle comuni fattispecie giuslavoristiche, la cui disciplina applicabile è rimessa all'autonomia negoziale delle parti nei limiti dei contenuti già fissati dal diritto positivo». Dato che i contratti di insegnamento sono stati stipulati nel rispetto della disciplina di settore, che trova applicazione in quanto *lex specialis*, la domanda di risarcimento viene rigettata «per la dimostrata inconferenza dei parametri normativi invocati rispetto alla fattispecie concretamente scrutinata».

[R. Medda]

NON SINDACABILI DA PARTE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO LE VALUTAZIONI TECNICO-DISCREZIONALI DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE DI UN CONCORSO PER LA SELEZIONE DI UN RICERCATORE UNIVERSITARIO

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 1044/2019 – sent. 21 maggio 2020, n. 312

Pres. **Salamoni, *Est.*** **Cerroni**

[Omissis c. Omissis]

La dott.ssa *omissis* ha impugnato gli atti di una procedura concorsuale indetta dall'amministrazione universitaria *omissis* per la selezione di un ricercatore universitario a tempo determinato, nonché gli ulteriori atti adottati all'esito del riesame successivo all'istanza di autotutela presentata dalla stessa ricorrente, con i quali era stato confermato l'esito iniziale della procedura.

In primo luogo, con motivi aggiunti, la ricorrente contesta la legittimità della composizione della commissione alla quale è stato demandato l'esame dell'istanza di autotutela, poiché presentava la medesima composizione della commissione giudicatrice del concorso in questione. Secondo la ricorrente, infatti, il regolamento d'ateneo per il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato imporrebbe la nomina di una commissione con una differente composizione nel caso sia stata accertata la sussistenza di vizi di manifesta infondatezza, incongruità o illogicità negli atti della procedura. Secondo il TAR, invece, la disposizione regolamentare si riferisce alla fase procedimentale prodromica rispetto all'approvazione finale degli atti della procedura, non trovando quindi applicazione nel caso di specie. Inoltre, si riconosce la legittimità della scelta di riconvocare la medesima commissione per l'esame dell'istanza di autotutela, in quanto il potere di autotutela decisoria è sottoposto al generale principio del *contrarius actus*.

Il TAR prosegue nel trattare il motivo di ricorso principale con il quale la ricorrente lamenta l'illegittimità del processo decisionale seguito dalla commissione sotto una pluralità di profili. *Inter alia*, la ricorrente censura le modalità e gli esiti del giudizio comparativo della commissione con riguardo alla valutazione del titolo di dottore di ricerca, dell'attività didattica, dell'attività di formazione, dell'attività progettuale, e delle pubblicazioni dei candidati. Ad avviso dei giudici amministrativi, gli argomenti dedotti dalla ricorrente colgono nel segno: non si ravvisa, nella valutazione della commissione, la presenza di «vizi logici o argomentativi di rilievo tali da inficiare l'attendibilità del giudizio».

Nonostante nella giurisprudenza si registri una tendenza che vede l'espansione del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica dell'amministrazione, ormai «approdat[o] sui lidi della censurabilità delle valutazioni amministrative ove viziate da inattendibilità alla stregua dell'applicazione di regole tecnico-valutative dall'esito opinabile», nel caso di specie « il Collegio non può non rilevare l'ardua ammissibilità della propria cognizione […] sulle doglianze svolte dalla ricorrente in quanto esse impingono pressoché nella loro totalità il merito della valutazione tecnico-discrezionale di stretta pertinenza dell'Amministrazione e, nella specie, della Commissione giudicatrice». Alla luce di tale argomentazione, il ricorso viene respinto in quanto infondato sotto alcuni profili e inammissibile con riguardo ai profili di legittimità che evocano l'esercizio di una giurisdizione di merito da parte del TAR.

[R. Medda]

SANITÀ

CRITERI DI RIMBORSO DELLE PRESTAZIONI SANITARIE SVOLTE DA STRUTTURE PRIVATE ACCREDITATE PRIMA E DOPO IL 2017
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 887/2018 – sent. 19 marzo 2020, n. 200
***Pres.* Salamone, *Est.* Picone**
[Casa di Cura Privata Città di Bra s.p.a. c. Regione Piemonte ed altri]

Con questa sentenza il TAR accoglie il ricorso di una Casa di cura privata, accreditata dalla Regione Piemonte, contro i provvedimenti regionali di assegnazione delle somme a titolo di remunerazione delle prestazioni sanitarie "*di acuzie, post acuzie e attività ambulatoriale*" da essa svolte nell'anno 2017.

La pronuncia espone che fino al 2017 la Regione ha previsto – nell'ambito delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture private accreditate ai pazienti ricoverati – un "*budget*" indifferenziato per le attività relative all'"*acuzie*" e al "*post acuzie*". In coerenza con questa previsione, la Casa di cura ricorrente e l'A.S.L. CN 2 hanno stipulato un contratto, per gli anni 2014-2016, che stabiliva un "*budget*" suddiviso tra prestazioni ambulatoriali e di ricovero e – nell'ambito delle seconde – una somma unitaria destinata alle prestazioni per "*acuzie*" e "*post acuzie*". Con Delibera del 3 agosto 2017 la Giunta regionale, da un lato, ha cambiato le regole per l'acquisto di prestazioni sanitarie "*di ricovero e di specialistica ambulatoriale da erogatori privati accreditati*"; dall'altro lato (e al contempo) – espone sempre la sentenza –, "*ha stabilito la salvaguardia delle strutture accreditate che avessero raggiunto con l'Amministrazione specifiche intese, incidenti sulla determinazione e suddivisione del proprio budget produttivo, anche alla luce della disposta riorganizzazione della rete ospedaliera pubblica e quindi dei nuovi assetti organizzativi del servizio sanitario regionale, con la conseguente riparametrazione dei budget massimi di produzione per le singole aree di ricovero ed ambulatoriale*". In particolare, è stata prevista una "clausola di salvaguardia" del seguente contenuto: "*con riguardo alle strutture private accreditate che, nel corso della fase di negoziazione per le annualità 2014 – 2016, avevano concluso con l'Amministrazione regionale una specifica intesa anche con riguardo all'annualità 2017, ... le A.S.L., salvo esplicita richiesta di piena adesione alle nuove regole regionali da parte delle strutture interessate, provvederanno alla definizione del contratto per l'annualità 2017 in conformità ai tetti di spesa ed ai posti letto contrattati sulla base delle predette intese ...*".

Il TAR, condividendo la tesi della ricorrente, ritiene tale "clausola di salvaguardia" applicabile alla sua situazione. Il contratto sottoscritto il 30 settembre 2017 tra la Casa di cura e l'A.S.L. – osserva la sentenza – riproduce lo "*schema previsto dalla normativa regionale, introducendo la suddivisione tra prestazioni di acuzie e post acuzie, in luogo del criterio distintivo delle prestazioni di ricovero*". Con un ulteriore (e precedente) accordo tra la stessa ricorrente e la Regione è stato disposto il trasferimento dell'intera area psichiatrica (relativa al "*post acuzie*") dalla struttura di Bra alla nuova Casa di Cura Sant'Anna di Casale Monferrato e, al contempo, il trasferimento da Casale Monferrato a Bra dell'area per "*acuzie*", e sono state concordate "*idonee modalità di adeguamento del budget per la struttura*". E' perciò verosimile – secondo il TAR – che "*il volume di prestazioni svolte* [dalla ricorrente: n.d.A.] *per l'area post acuzie abbia subito una compressione nell'anno 2017 e che il relativo aumento del volume di prestazioni per l'area di acuzie sia dovuto al nuovo assetto organizzativo*". Tale aspetto non è stato considerato in alcun modo dai provvedimenti regionali di assegnazione delle somme oggetto di ricorso; inoltre la Regione, non applicando la "clausola di salvaguardia" sopra ricordata – relativa ai contratti dell'anno 2017 –, ha trascurato "*il processo di riorganizzazione aziendale ed il connesso accordo stipulato con la ricorrente*".

Per queste ragioni il TAR annulla i provvedimenti impugnati e ordina alla Regione Piemonte e all'A.S.L. CN 2 di rideterminare le somme dovute alla ricorrente a titolo di rimborso delle prestazioni sanitarie da essa svolte nell'anno 2017, in base ai criteri della sentenza.

[G. Sobrino]

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

Presentazione

Rubrica a cura di: **LUCA GENINATTI SATÈ** (Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

L'Osservatorio Corte dei Conti si propone, con la medesima cadenza quadrimestrale della Rivista Il Piemonte delle Autonomie, di presentare le decisioni, sia di controllo, sia giurisdizionali, delle sezioni piemontesi e valdostane della Corte dei Conti.

L'obiettivo principale dell'Osservatorio è fornire un contributo alla conoscibilità del diritto vivente, ossia di supportare la comunità dei giuristi e degli interpreti nell'acquisire conoscenza delle pronunce del Giudice contabile, identificandone i contenuti decisori di maggior rilievo.

L'Osservatorio non intende costituire un massimario, né può sostituire il commento e l'analisi critica delle decisioni (che, infatti, continueranno a venire annotate, ove ritenuto utile, nelle altre sezioni della Rivista), ma si propone di avviare una lettura continuativa e trasversale delle deliberazioni della Corte, anche con l'intento di favorire l'elaborazione di sintesi, o visioni d'insieme, in grado di ricavare le più significative linee di sviluppo della giurisprudenza contabile.

Di ciascuna pronuncia vengono riportati riferimenti essenziali e una breve sintesi.

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

Rassegna febbraio - giugno 2020

OSSERVATORIO CORTE DEI CONTI PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 55/2019/SRCPIE/PRSS
Proroghe contrattuali

Il rinnovo o la proroga, al di fuori dei casi contemplati dall'ordinamento, di un contratto d'appalto di servizi o di forniture stipulato da un'amministrazione pubblica dà luogo a una figura di trattativa privata non consentita e legittima qualsiasi impresa del settore a far valere dinanzi al giudice amministrativo il suo interesse legittimo all'espletamento di una gara, anche quando si tratti di cosiddette "proroghe tecniche", tra cui spesso ricorrono le proroghe per la mancata conclusione delle gare centralizzate. La "proroga tecnica" deve essere interpretata come un "ammortizzatore pluriennale di inefficienze" dovuto alla mancanza di una corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi. Pertanto, l'amministrazione deve usare massima prudenza al fine di scongiurare il rischio concreto di un uso improprio delle proroghe che può assumere profili di illegittimità e di danno erariale, soprattutto quando non sia possibile dimostrare di aver attivato tutti quegli strumenti organizzativi\amministrativi necessari ad osservare e non eludere il generale e tassativo divieto di proroga dei contratti in corso e le correlate distorsioni del mercato.

Contratti flessibili e di servizio

L'assunzione di personale con contratti flessibili e contratti di servizio, soprattutto se relativi a figure professionali che rappresentano il core business dell'amministrazione, anche in assenza di limiti normativi per il ricorso a contratti di servizio, non esclude l'ipotesi che un utilizzo eccessivo degli stessi possa essere finalizzato ad una elusione delle normative vigenti in materia di costo del personale con contratti flessibili, soprattutto laddove siano stati contabilizzati nella voce relativa agli acquisti di servizi.

Deliberazione n. 56/2020/SRCPIE/PRSP
Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali

In base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 43 del D.L. n. 133 del 2014, si deve escludere la possibilità che il fondo di rotazione possa costituire una forma di copertura di disavanzo o di debiti fuori bilancio in quanto opererebbe come uno strumento di indebitamento in violazione dell'art. 119, comma 6, Cost.

Tuttavia, qualora il fondo di rotazione venga utilizzato per coprire il disavanzo la cui origine è da individuarsi unicamente nel debito nei confronti dello Stato derivante da norme di legge (riduzione dei trasferimenti), considerato che il fondo ai sensi dell'art. 243 ter del d.lgs 267/2000 è un'anticipazione concessa dallo Stato per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario, non si è in presenza di una forma di indebitamento, con la quale un soggetto deve reperire da terzi risorse per onorare il debito contratto con il proprio creditore. Infatti, in tal caso il creditore ed il soggetto che eroga il fondo di rotazione è sempre lo Stato che anticipa in termini di cassa le risorse per il pagamento di un debito certo liquido ed esigibile, prevedendo la restituzione dell'anticipazione di cassa nel termine più lungo di dieci anni. Non cambiando il creditore, si assiste ad una forma di dilazione del debito concessa dallo Stato che, per un verso, ottiene il pagamento del contributo di finanza pubblica e, per altro verso, concede un'anticipazione di cassa che genera un debito da restituire in un termine maggiore senza, tra l'altro, la corresponsione di interessi.

Deliberazione n. 63/2020/SRCPIE/PRSE

Ripianamento perdite organismi partecipati

L'Ente locale è tenuto ad accantonare, in apposito fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo un importo corrispondente alla quota di partecipazione degli organismi partecipati che presentano un risultano negativo non ripianato immediatamente (art. 21 d.lgs 175/2016) Si crea così una relazione tra le perdite delle partecipate e la contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo, con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati. L'accantonamento consente la verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali al fine di assicurare la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti stessi. Tuttavia, l'obbligo di accantonamento non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano delle perdite. Pur in presenza degli accantonamenti, il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati si ritiene permanga del tutto precluso allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio di cui all'art. 14 comma 5 d.lgs 175/2011. Pertanto, un ente locale che dovesse assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato, pur in presenza degli accantonamenti prudenziali in oggetto, sarà tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione, le quali, devono necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile. Non è così ipotizzabile un obbligo delle amministrazioni partecipanti di ripiano delle perdite, dal momento che le stesse amministrazioni hanno comunque una limitazione nel capitale conferito.

Deliberazione n. 64/2020/SRCPIE/PRSE

Incremento di attività finanziarie

Per "incremento di attività finanziarie" si intende l'acquisizione di attività finanziarie (quali partecipazioni e conferimenti di capitale) o altri prodotti finanziari permessi dalla normativa vigente, oppure la concessione di crediti di breve periodo ad Amministrazioni Locali, o ancora ad organismi interni e/o unità locali dell'amministrazione e ad imprese e famiglie. Si tratta, pertanto, di esborsi che devono comportare un incremento patrimoniale a favore dell'Ente, o sotto forma di immobilizzazioni o di attivo circolante o di crediti. Non vi rientravo, invero, i contributi a seguito del quale l'ente non trae benefici diretti o incrementi patrimoniali dalla spesa ma principalmente benefici di natura immateriale e assimilabili ad una esternalità positiva a favore della comunità amministrata che rientrano invece tra i trasferimenti o contributi in conto capitale (nel caso di specie si trattava di contributo alla spesa di restauro della facciata di un edificio di culto di proprietà di

terzi; la titolarità del comune riguardava una pertinenza (la scalinata esterna dell'edificio) e l'unico beneficio consisteva nell'abbellimento di un bene di pregio storico e architettonico esposto alla vista di cittadini e turisti).

Deliberazione n. 65/2020/SRCPIE/VSGO

Conferimento incarichi esterni

Il conferimento di un incarico professionale esterno per prestazioni di psicologo, da svolgersi per tutto l'anno in un consorzio costituito e operante ai sensi della legge regionale di settore, non è conforme alla disciplina di legge, poiché il carattere essenziale e continuativo del bisogno di assistenza psicologica e la sua inerenza alle funzioni istituzionali postulano che a tale servizio si faccia fronte con risorse interne al consorzio che deve essere posto dalla Regione e dai Comuni consorziati nella condizione di poter far fronte alle funzioni assegnategli. Scopo dell'incarico è quello di garantire prestazioni di servizi essenziali imposte dalla legislazione, il cui carattere permanente ne esclude la configurazione come attuativo di "progetti" finanziati di anno in anno dalla Regione, con conseguente elusione di fatto della portata precettiva dell'art. 7 del D. Lgs 165/2001.

Deliberazione n. 36/2020/SRCPIE/PAR

Principi contabili da applicare in sede di rappresentazione in bilancio delle vicende legate ad una lettera di patronage

In presenza di una lettera di patronage "forte", che costituisce una garanzia atipica idonea ad impegnare l'Ente, con impatto sui flussi di cassa e sul patrimonio di esso, vi è l'obbligo dell'Ente di accantonare: - un congruo importo al fondo rischi per il contenzioso, parametrato alle spese legali, all'entità dell'avversa pretesa e alle probabilità di accoglimento; una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito con la lettera di patronage.

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

Presentazione

Comitato di redazione: **Giovanni Boggero** (Ricercatore UNITO), **Mario Calvo** (Dottorando, UNITO)

L'Osservatorio sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nasce allo scopo di monitorare lo sviluppo dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti che abbiano ad oggetto leggi o atti della Regione Piemonte. Di alcune pronunce verrà offerto un commento più ampio e critico nella rubrica su casi e note di giurisprudenza, mentre di altre se ne offrirà una breve annotazione redazionale in questa sede. L'obiettivo di medio-lungo periodo non è soltanto quello di osservare l'andamento più o meno conflittuale dei rapporti tra la Regione e lo Stato, verificando in particolar modo il tasso del contenzioso in via principale rispetto a quello in via incidentale, ma soprattutto quello di dare risalto alle singole questioni e, pertanto, alle disposizioni di legge o agli atti più controversi, nonché alle materie nelle quali si concentra la litispendenza. [G. Boggero].

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

Rassegna 2019-2020

LA GIUNTA REGIONALE RINUNCIA AL GIUDIZIO PROMOSSO PER SOLLEVARE LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL C.D. "DECRETO SICUREZZA SALVINI"

(D.G.R. 22 maggio 2020, n. 7-1392)

La Giunta regionale, all'unanimità, ha autorizzato il suo Presidente a rinunciare al giudizio promosso dalla Regione Piemonte con ricorso in via principale n. 19/2019 dinanzi alla Corte Costituzionale e relativo alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12, 13, 14, 21, 30 e 31ter del D.L. 4.10.2018 n. 113 (cd "decreto sicurezza Salvini") recante "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*" convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 1.12.2018 n. 132. La decisione è avvenuta sulla base della nota del 10/06/2019 con cui il Presidente della Regione Alberto Cirio, in vista dell'udienza di discussione innanzi alla Corte Costituzionale prevista per il 19 giugno 2019, aveva richiesto e ottenuto un rinvio dell'udienza, in considerazione del fatto che, essendosi costituita la nuova Giunta il 17 giugno 2019, era necessario un approfondimento e un riesame della questione. Nella deliberazione pubblicata sul B.U. del 18 giugno scorso si legge che non sussiste più in capo alla nuova Giunta - a ormai un anno dal suo insediamento - alcun interesse a coltivare il ricorso in oggetto.

Il ricorso, promosso a fine mandato dall'amministrazione Chiamparino, aveva fatto da apripista rispetto ad altri immediatamente successivi, proposti dalla Regione autonoma Sardegna e dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria, dichiarati in parte inammissibili e in parte respinti dalle sentenze n. 194 e 195 del 2019 della Corte costituzionale. Proprio alla luce delle citate pronunce, lo stesso difensore della Regione Piemonte nel giudizio in questione, il Prof. Ugo Mattei, aveva recentemente pronosticato un esito sfavorevole, dato che le questioni erano in parte sovrapponibili a quelle sollevate dalle altre citate Regioni.

Si tratta, dunque, di una decisione prennunciata, che si pone senza dubbio in linea con il nuovo corso delineato dalla Giunta Cirio. [M. Calvo]

IL FATTORE FAMIGLIA È UN LEGITTIMO INDICATORE INTEGRATIVO DELL'ISEE CHE RIGUARDA UNICAMENTE PRESTAZIONI PER LE QUALI NON OPERA IL CRITERIO DI UNIFORMITÀ SULL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE

(Corte costituzionale, sent. 15 maggio 2020, n. 91, *Pres.* Cartabia, *Red.* Carosi)

Sul tema si vedano gli approfondimenti di M. Bergo e T. Cerruti, in questa Rivista n. 2/2020

La Corte costituzionale ha definito il giudizio di legittimità costituzionale relativo agli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., promosso in via principale dal Governo, fornendo una «interpretazione costituzionalmente orientata» del c.d. "Fattore Famiglia". Esso è definito dalla citata legge regionale piemontese uno «specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo» (art. 1), nonché un «indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che integra ogni altro indicatore, coefficiente o quoziente, comunque denominato» (art. 2). Due le questioni di legittimità costituzionale sollevate: la prima avente a oggetto la sua applicazione nell'ambito delle «prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa» (art. 3), la seconda in relazione ai criteri e alle modalità attuative di cui all'art. 4.

Secondo la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, detto indicatore violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., con riguardo ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dall'art. 8, comma 15, della legge n. 537 del 1993 e dall'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011. Il censurato art. 3, non essendo sufficientemente chiaro nella parte in cui disciplina l'utilizzo del suddetto indicatore con riguardo all'accesso e alle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, si porrebbe in contrasto con la richiamata normativa nazionale. Quest'ultima infatti, stabilendo la quota a carico dell'assistito della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale, non contemplerebbe la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica del soggetto.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava l'illegittimità dell'art. 4 della disciplina piemontese il quale, demandando alla Giunta regionale la «definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

La Consulta, dopo aver ricostruito il quadro normativo statale riguardante le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (c.d. ticket), anche alla luce dei precedenti indirizzi giurisprudenziali, ha affermato che il censurato art. 3 colliderebbe con i parametri evocati ove fosse interpretato nel senso che «l'applicazione del Fattore famiglia alteri – incrementandolo o riducendolo – l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti fissate dalla normativa statale». È invece possibile, secondo la Corte, giungere a un'interpretazione costituzionalmente orientata partendo dalla *ratio legis* «ispirata a un intervento d'insieme, per favorire l'accesso e la fruizione delle prestazioni in relazione alla situazione complessiva della famiglia». Secondo il Giudice delle leggi il c.d. "Fattore Famiglia" «non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie (…) come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale».

Anche la seconda delle questioni sollevate è stata ritenuta non fondata. La Corte costituzionale, nel ricostruire la normativa ISEE di cui al d.P.C.m 159/2013, ha affermato che «la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – alla quale è stata ricondotta la normativa dell'ISEE (…) – non attiene a una "materia" in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie». Essa «incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di "servizi sociali" e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi». In quest'ottica l'applicazione delle metodologie ISEE, ascrivibili alla competenza esclusiva statale,

lascerebbe ampie prerogative alle Regioni le quali possono dunque prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti a identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. Pertanto, conclude la Corte «l'ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale "servizi sociali" legittima l'esercizio della potestà legislativa regionale».

A parere di chi scrive, la pronuncia in esame, se da un lato sembra essere chiara e condivisibile con riguardo alla seconda delle questioni sottoposte all'attenzione della Corte, non sembra altrettanto esaustiva nel fornire un'interpretazione «costituzionalmente orientata» dell'art. 3 cit., lasciando parecchi interrogativi circa la reale portata applicativa della norma in questione. Per un maggiore approfondimento sul punto si rimanda alla nota a sentenza contenuta all'interno del presente numero della rivista. [M. Calvo]

STOP ALLA STABILIZZAZIONE DEI MEDICI DEL 118 PRIVI DEL TITOLO DI FORMAZIONE SPECIFICA IN MEDICINA GENERALE..IN PIENA EMERGENZA CORONAVIRUS

(Corte costituzionale, sent. 6 marzo 2020, n. 38, *Pres*. Cartabia, *Red*. Prosperetti)

Con la pronuncia in oggetto è stato definito il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (*Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018*), in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., promosso in via principale dal Governo. Il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava l'illegittimità del suddetto art. 135, rubricato «Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118», a norma del quale: «il personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle ASR della Regione Piemonte che (…) ha maturato un'anzianità lavorativa di tre anni, può accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118». Tale norma consentiva l'assunzione di personale medico privo del diploma di formazione specifica in medicina generale - anche se in via subordinata - prevedendo per questi ultimi un'apposita graduatoria distinta da quella riservata ai medici in possesso del suddetto titolo. La norma prevedeva, inoltre, come requisito essenziale ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato, il possesso dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale. In ogni caso, alle suddette procedure di assegnazione degli incarichi era consentita la partecipazione anche di coloro che, privi dell'attestato d'idoneità, risultassero iscritti allo specifico corso volto a ottenerlo. Il mancato conseguimento del titolo entro il termine previsto avrebbe costituito giusta causa di decadenza dall'incarico stesso.

Secondo il ricorrente, la normativa piemontese si sarebbe posta in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma Cost., sia con l'art. 3 Cost. In riferimento al primo parametro, vi sarebbe stato un contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie di legislazione concorrente «professioni» e «tutela della salute», desumibili dal combinato disposto dell'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, dell'art. 66 del D.P.R. n. 270 del 2000, dell'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, nonché dell'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018. In riferimento al secondo, invece, la norma censurata avrebbe determinato «una evidente disparità di trattamento tra i medici che partecipano alle procedure di conferimento dei detti incarichi in Piemonte e quelli che invece vi prendono parte in altre Regioni».

Con riguardo alle asserite violazioni, la difesa regionale piemontese ha formulato diverse eccezioni. In rito, le censure dell'Avvocatura Generale dello Stato sarebbero state prive di adeguate motivazione e senza una precisa indicazione dei principi fondamentali violati. Nel merito, invece: a) la normativa censurata sarebbe stata posta in essere allo scopo di far fronte alla cronica carenza di

personale medico addetto al servizio di emergenza-urgenza territoriale 118; b) il conferimento dell'incarico sarebbe avvenuto soltanto in via subordinata rispetto all'assunzione di medici con entrambi i requisiti; c) non vi sarebbe stata alcuna modifica *in pejus* dei livelli di tutela degli assistiti in quanto i titoli richiesti per l'assunzione a tempo indeterminato sarebbero stati uguali a quelli previsti dalla normativa statale per il conferimento degli stessi incarichi a tempo determinato; d) non vi sarebbe stata alcuna lesione al principio di uguaglianza in quanto alle suddette procedure avrebbero potuto partecipare i medici operanti presso qualsiasi struttura delle aziende del Servizio sanitario nazionale italiano. A integrare tali argomentazioni, la difesa della Regione Piemonte aveva depositato una memoria nella quale aveva evidenziato come la norma censurata fosse perfettamente in linea con quanto stabilito dal legislatore statale, sia nel d.l. n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 12 del 2019, sia nel d.l. n. 35 del 2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 60 del 2019. Tali norme consentono, infatti, ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale e iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali. Inoltre, ai medici che negli ultimi dieci anni abbiano svolto almeno ventiquattro mesi di attività, anche non continuativi, nelle funzioni della medicina generale e che siano risultati idonei a uno dei concorsi precedenti per il triennio di formazione specifica, è permesso accedere al relativo corso tramite graduatoria riservata. Secondo la difesa regionale, la norma censurata era da ritenersi «perfettamente coerente con il complessivo quadro normativo che privilegia l'esperienza professionale del medico rispetto alla necessità del completamento di un percorso formativo specifico». Sia la normativa piemontese, sia i citati interventi statali, erano accomunati dalla medesima *ratio*, consistente nella volontà di «superare la ormai cronica carenza di personale nel SSN determinatasi negli anni a seguito del blocco del *turn-over* anche in relazione, in particolar modo, ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente».

Questa tesi è stata bocciata *in toto* dalla Corte costituzionale che, con la sentenza in esame, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 135 della l. reg. Piemonte n. 19 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ribadendo il principio della necessità del possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, salvo le deroghe disposte dal legislatore statale. A riguardo, pare opportuno ricordare che il regime normativo circa l'accesso alle professioni mediche è da tempo oggetto di forti critiche, stante la carenza di personale che ha costretto molte Regioni a ricorrere all'assunzione con contratti a tempo determinato di medici specializzandi e medici in quiescenza, tra le quali proprio quelle che hanno fatto ricorso al procedimento per una differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost. (sul punto si veda: D. Servetti, *Mani legate per le Regioni? Considerazioni intorno al ricorso governativo in tema di stabilizzazione del personale medico convenzionato*, in «Osservatorio sulle fonti», Fascicolo 3/2019).

Questa situazione si è trasformata nell'arco di poche settimane in una vera e propria emergenza, a causa della pandemia da Coronavirus, che ha reso necessario un intervento urgente da parte del Governo. In data 10 marzo 2020, infatti, è entrato in vigore il decreto legge n. 14/2020 che, nel Capo I intitolato "Potenziamento delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale" (artt. 1 - 4), ha previsto l'assunzione di 20 mila unità di personale medico (Oss, medici e infermieri) - senza bandire un concorso pubblico - con contratto individuale a tempo determinato di durata iniziale pari a 6 mesi, prorogabili in caso di eventuale prosecuzione dell'emergenza. Tra questi, potranno essere assunti i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale. Le Regioni, a loro volta, avranno facoltà di rideterminare i piani di fabbisogno del personale e potranno richiamare in servizio i medici e gli operatori sanitari in pensione.

La pronuncia in esame suscita molte perplessità, soprattutto in un momento come quello attuale in cui l'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha determinato una situazione di forte *stress* per l'intero SSN, ma in particolar modo per i diversi SSR maggiormente colpiti dal contagio. Le misure palliative adottate dal Governo hanno previsto il ricorso a forme straordinarie di assunzioni di personale medico e socio-sanitario, ma comporteranno presto la necessità di avviare un dibattito politico molto più serio e articolato. Al termine dell'emergenza, infatti, occorrerà pensare a tempi e

modalità di stabilizzazione di migliaia di professionisti. In questa prospettiva, se i tempi necessari per una riforma organica del settore sembrano essere lunghi e, forse, ancora lontani, l'auspicio è che il periodo di "quarantena" possa servire a una riflessione profonda. (M. Calvo)

NON È ILLEGITTIMA L'ADDIZIONALE IRES NEI CONFRONTI DI OPERATORI DEL MERCATO FINANZIARIO AVENTI NUOVE E PIÙ EVOLUTE FORME DI CAPACITÀ CONTRIBUTIVA

(Corte costituzionale, sent. 23 dicembre 2019, n. 288, *Pres*. Carosi, *Red*. Antonini)

Con la sentenza in esame sono stati definiti i giudizi di legittimità costituzionale relativi all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (*Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia*), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevati in via incidentale rispettivamente dalla Commissione tributaria regionale per il Piemonte e dalla Commissione tributaria di secondo grado di Trento.

Le questioni sono sorte nell'ambito di giudizi che traevano origine da due ricorsi presentati rispettivamente dalla società finanziaria Online SIM S.p.A. e dalla società assicuratrice ITAS VITA S.p.A., avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulle loro istanze di rimborso relative al pagamento dell'addizionale IRES per l'anno d'imposta 2013.

Le principali doglianze mosse dai giudici *a quibus* riguardavano: a) l'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le norme di cui al provvedimento statale sarebbero state adottate in assenza dei requisiti di legittimità della decretazione d'urgenza; b) l'asserito contrasto del decreto-legge con gli artt. 3 e 53 Cost.

In relazione alla prima censura, entrambe le Commissioni tributarie hanno ritenuto che non vi fosse alcuna situazione straordinaria preesistente: il decreto-legge sarebbe stato adottato in una fase di congiuntura economica negativa iniziata nel 2008 e pertanto divenuta ormai ordinaria, sicché vi sarebbe stato un palese difetto dei requisiti di necessità e urgenza. Inoltre, la norma denunciata sarebbe stata funzionale alla copertura finanziaria del minore gettito fiscale derivante dall'abolizione della seconda rata dell'IMU per il 2013, disposta dall'art. 1, comma 1, del medesimo d.l. n. 133 del 2013. L'addizionale avrebbe, pertanto, risposto a una necessità che non preesisteva alla decretazione d'urgenza, essendo stata determinata contestualmente dal Governo stesso. Dunque «la medesima decretazione di urgenza sarebbe stata l'origine dei propri presupposti di straordinaria necessità e urgenza più che la tempestiva risposta ad essi», determinando così un *vulnus* all'art. 77, secondo comma, Cost.

Con riferimento alla lesione degli artt. 3 e 53 Cost. veniva, invece, contestato che «dalle caratteristiche dei settori creditizio, finanziario e assicurativo possano essere desunti fatti economici sintomatici di una peculiare ed effettiva capacità contributiva», determinando così un'irragionevole disparità di trattamento impositivo nei confronti di soggetti privi, in concreto, di una «ricchezza maggiore» rispetto «alle altre imprese egualmente soggette all'IRES ma escluse dal pesante aggravio fiscale», consistente in un'addizionale di ben 8,5 punti percentuali.

A una conclusione totalmente differente è giunta la Corte costituzionale che, nel dichiarare non fondate le censure all'art. 2, secondo comma, del decreto legge n. 133 del 2013, ha anzitutto escluso che vi sia stata quell'evidente insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza tale da ravvisare, nel caso di specie, l'incostituzionalità del decreto-legge in parola. Secondo la Consulta, infatti, «benché sia corretta la premessa da cui muove la CTR piemontese, non è altrettanto condivisibile la conseguenza che essa ne trae in ordine alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. (...) La finalità della norma, infatti, conduce, al contrario, a escludere che nella fattispecie ricorra un'ipotesi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza (...)». In

particolare, dalla constatazione che «la preesistenza (...) del caso straordinario di necessità e d'urgenza (...) rappresenta un presupposto della decretazione d'urgenza, (...) non si può inferire un generale corollario per cui la situazione posta a fondamento del decreto-legge dovrebbe indefettibilmente precedere l'intervento normativo urgente». Nel caso di specie «l'esigenza che il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 mira a soddisfare è difatti preordinata (...) al rispetto del principio di copertura finanziaria posto dall'art. 81, terzo comma, Cost. (...): il legislatore, altrimenti, sarebbe venuto meno all'obbligo di indicare la relativa fonte di copertura». Secondo la Corte, una diversa interpretazione condurrebbe paradossalmente a «ritenere che non sia mai consentito, in sede di decretazione d'urgenza, adottare norme che comportino nuove spese e/o minori entrate, poiché il Governo non potrebbe mai rispettare il dettato costituzionale provvedendo contestualmente a reperirne la relativa copertura finanziaria. Ma una siffatta conclusione si pone in contrasto con (...) l'obbligo, imposto dall'art. 81 Cost., di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi». Peraltro, secondo il Giudice delle leggi, lo specifico contesto nel quale la disposizione è stata dettata e la sua specifica finalità, consistente nell'apprestare un rimedio funzionale a sostenere i soggetti ritenuti in maggiore difficoltà, condurrebbero a escludere «che nella specie possa ritenersi con evidenza insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza di provvedere».

Per quanto concerne, invece, il merito della norma censurata, la Corte ha espresso importanti principi, in parte riassunti nel comunicato stampa pubblicato il 23 dicembre 2019. Anzitutto, è stato ribadito che «il dovere tributario è un valore costituzionale e si configura come dovere inderogabile di solidarietà in quanto preordinato a finanziare il sistema dei diritti costituzionali (sociali e civili), i quali, per diventare effettivi, richiedono ingenti quantità di risorse. Disattenderlo significa quindi pregiudicare proprio il dovere di solidarietà e la tutela dei diritti costituzionali. Peraltro, i valori di altissima civiltà giuridica sottesi al dovere tributario si mantengono evidenti fintantoché il sistema rimanga saldamente ancorato al complesso dei princìpi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra i quali il rispetto della capacità contributiva (articolo 53 Cost.)».

Nel caso di specie, la Consulta ha escluso che con l'introduzione dell'addizionale IRES a carico delle sole imprese finanziarie, creditizie e assicurative il legislatore sia sconfinato nell'arbitrarietà dell'imposizione. Secondo la Corte, infatti, tale tributo «si inseriva in un contesto di interventi che hanno prodotto nel sistema tributario significativi effetti compensativi per gli stessi soggetti passivi». Inoltre, «nella comparazione con il mercato industriale, il legislatore ha desunto, solo per il 2013, dall'appartenenza al mercato finanziario uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva; al tempo stesso, però, ha mostrato di bilanciare gli interessi in gioco venendo incontro a una puntuale esigenza dei settori finanziario, creditizio e assicurativo, perché è intervenuto sul regime delle svalutazioni e delle perdite deducibili, introducendo un'attenuazione dell'imposizione ordinaria IRES e IRAP». Secondo la Corte, dunque, in un contesto «in cui la capacità contributiva presenta elementi di accentuata dinamicità, l'introduzione della sovraimposta censurata è servita a dare copertura finanziaria a un'operazione redistributiva per alleggerire, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale derivante dal pagamento della seconda rata IMU».

Importante è il principio enunciato dalla Corte in ordine ai "nuovi indici di capacità contributiva": accanto a quelli tradizionali come il patrimonio e il reddito possono rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, in grado di denotare una certa forza o potenzialità economica.

All'indomani della pubblicazione della sentenza in esame, l'attenzione della dottrina si è concentrata sul confronto con il noto precedente costituito dalla sentenza n. 10 del 2015, con la quale la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della c.d. *Robin Tax*, ossia dell'addizionale IRES, introdotta nel 2008 dal Governo, nei confronti delle imprese operanti in settori quali la produzione e la commercializzazione di benzine, petroli e gas, che avessero conseguito nel periodo d'imposta precedente ricavi superiori a una certa soglia. Anche in quel caso la maggiorazione d'imposta era stata concepita dall'esecutivo come una misura eccezionale, legata alla particolare congiuntura economica e finalizzata a trasferire, in chiave redistributiva, il peso fiscale dai consumatori alle imprese. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, pare opportuno segnalare che

rispetto al suddetto precedente vi sono alcune significative differenze che giustificano quello che, a prima vista, potrebbe apparire come un vero e proprio *revirement* della Corte. Anche nel caso precedente, lo scopo perseguito dal legislatore era stato considerato «in sé e per sé legittimo», stante l'eccezionale crisi economica, all'epoca appena scoppiata. Tuttavia, la *Robin Tax* presentava alcune peculiarità che consentono di giungere a soluzioni differenti. Infatti: a) diversamente dall'addizionale IRES di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133/2013, prevista solo per il periodo d'imposta 2013, la *Robin Tax* era diventata una misura a carattere permanente, strutturale e, dunque, del tutto slegata dalla situazione congiunturale che ne aveva giustificato l'istituzione; b) essa non era rivolta a soggetti economici dotati di specifici e autonomi indici di capacità contributiva, ma soltanto a quei soggetti che, per una mera circostanza eccezionale, costituita dal repentino aumento del prezzo petrolio, avevano potuto conseguire ricavi straordinari; c) essa avrebbe dovuto colpire soltanto i sovra-profitti e non l'intero ammontare del reddito d'impresa. Dunque, seppur in astratto legittima, il modo in cui è stata applicata in concreto ha condotto la Corte a dichiararla illegittima «sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per l'incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo».

In questa prospettiva, pare quindi corretta la diversa conclusione alla quale è giunta la Corte nel diverso caso analizzato. (M. Calvo)

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

I “confini” dell’area professionale socio-sanitaria in tempo di emergenza da COVID-19. Nota all’ordinanza T.A.R. Piemonte n. 258/2020

Elisa Bellomo[1]

Sommario: 1. Inquadramento processuale della vicenda. - 2. Il personale a “supporto e in presenza delle OSS”: la pronuncia del Tar Piemonte sulle indicazioni regionali di selezione in tempo di emergenza sanitaria. – 3. La qualifica di Operatore socio sanitario a confronto con altre: analisi della portata derogatoria dei criteri di scelta del personale. - 4. La tenuta sistemica dei requisiti di accreditamento e dei LEA alla prova dell’emergenza Covid-19. - 5. Spunti conclusivi. Il profilo formativo alla luce dell’istituzione dell’area professionale sociosanitaria.

1. Inquadramento processuale della vicenda.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte è stato adito dalla Federazione Nazionale Migep delle Professioni Sanitarie e Sociosanitarie, che ha fatto ricorso, chiedendone l’annullamento previa istanza cautelare di sospensione dell’efficacia, avverso la D.G.R. 20 marzo 2020, n. 4-1141, “*Indicazioni inerenti alla sostituzione del personale nelle strutture residenziali e semiresidenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in contesto emergenziale da diffusione Covid-19*”[2]

Rientrando tra i numerosi atti e provvedimenti, di diversa natura, emanati dai soggetti istituzionali deputati a gestire l’emergenza sanitaria Covid-19[3], la deliberazione impugnata è un provvedimento fondato sulla straordinarietà della situazione dovuta alla diffusione del contagio e dall’arco temporale di efficacia delle disposizioni espressamente limitato alla durata dell’emergenza[4], volta a fornire indicazioni riguardo una tematica di particolare complessità in questo frangente: l’urgenza nel reperimento di personale sanitario presso le strutture socio sanitarie e socio assistenziali.

In tempo di emergenza, tra le problematiche maggiori a cui ospedali e strutture devono fare fronte rientra certamente quella di assicurare il reperimento delle qualifiche professionali in ambito sociosanitario, anche attraverso misure di carattere straordinario, finalizzate a fronteggiare l’emergenza determinata dalla diffusività del contagio. In questo modo le strutture territoriali pubbliche e private che erogano prestazioni sociosanitarie e socioassistenziali in regime residenziale e semi-residenziale possono proseguire la loro attività, nel rispetto delle misure precauzionali di contenimento del rischio, garantendo da un lato la continuità dell’assistenza ai pazienti in condizioni di massima sicurezza, e dall’altro la riduzione del rischio del contagio, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legge n. 9 del 2 marzo 2020[5] e dal D.P.C.M. 4 marzo 2020[6].

Nell’ambito dello scenario generale di emergenza è emersa la particolare situazione di vulnerabilità degli ospiti ricoverati nelle Residenze Sanitarie Assistenziali, che rappresentano la popolazione maggiormente esposta al rischio di complicanze conseguenti all’infezione dal Covid-19 a causa dell’età avanzata e della particolare incidenza di fattori di comorbilità. Agli ospiti delle strutture, che oltre alle persone anziane possono includere quelle con disabilità, devono essere quindi garantiti sia

l’ordinario servizio assistenziale, sia la presa in carico da parte del personale dei bisogni della persona, che in tempo di emergenza sanitaria comprendono anche l’attuazione delle misure di sicurezza richieste dalla necessaria riorganizzazione dei servizi.

A dimostrazione della centralità del settore dei servizi sociali nelle politiche regionali, già con delibera n. 21-1132 del 13 marzo 2020[7], di pochi giorni antecedente a quella oggetto di impugnazione dinnanzi al Tar Piemonte, la Regione aveva previsto alcune specifiche misure organizzative rivolte alle strutture socio sanitarie e socio assistenziali. In quell’occasione, oltre ad aver ritenuto prioritario escludere “vie esterne di contagio”, proteggendo quindi maggiormente le persone assistite tramite il divieto d’ingresso a parenti o altre persone esterne, la Regione aveva previsto che “gli operatori, adottate le dovute cautele del caso, devono comunque garantire l’assistenza continuativa agli ospiti. I titolari dei servizi devono garantire la copertura degli operatori eventualmente mancanti”.

La deliberazione impugnata dinnanzi al Tar Piemonte si colloca perciò in un momento successivo, e concerne più nello specifico modalità e condizioni in forza delle quali i titolari delle strutture possono reperire il personale a supporto di quello impossibilitato a presenziare.

In questo quadro, con la deliberazione 4-1141, la Giunta regionale ha così fornito alcune indicazioni inerenti al reperimento e alla temporanea sostituzione del personale socio sanitario necessario da parte delle RSA[8], enucleando dei canali di reclutamento di operatori in “affiancamento e supporto degli operatori socio-sanitari”. Queste disposizioni sono riferite solo al periodo strettamente connesso all’emergenza epidemiologica, pur sempre fino a nuove disposizioni, e fermo restando la possibilità per i titolari delle strutture di procedere attingendo dalle graduatorie degli idonei in possesso della qualifica di operatori socio sanitari, o, una volta esaurite le graduatorie, con bandi di concorso *ad hoc*.

In deroga alla normativa regionale e motivata su atti governativi emergenziali governativi e della Protezione Civile, la deliberazione prevede un’ampia gamma di titoli, nonché un’esperienza pratica di assistenza ad anziani o disabili, anche presso domicili privati e non necessariamente in strutture residenziali o semi-residenziali.

I ricorrenti hanno impugnato l’atto deliberativo chiedendo la misura cautelare monocratica della sospensione al presidente del Tar Piemonte, il quale ha fissato a data successiva la camera di consiglio, rigettando la domanda cautelare con decreto reso ai sensi dell’art. 84 del d. l. 17 marzo 2020 n. 18[9], in quanto non sussisterebbero i presupposti per l’accoglimento della domanda cautelare e quindi il *periculum in mora* e il *fumus boni iuris*.

Confermando il decreto cautelare precedentemente assunto dal presidente, con ordinanza n. 258/2020, pubblicata in data 01 maggio 2020, il Tar Piemonte ha rigettato l’istanza di sospensione contenuta nel ricorso proposto dal ricorrente, affermando come in primo luogo non sussista la violazione della legge primaria disciplinante la materia dell’attività propria degli OSS e, in secondo luogo, ritenendo giustificabile il provvedimento, in presenza delle condizioni emergenziali in cui si inserisce la misura. In particolare, il giudice amministrativo si è così pronunciato:

“atteso che non legittima lo svolgimento dell’attività propria degli OSS a soggetti privi della relativa formazione in totale autonomia, bensì si limita a consentire di assolvere una quota parte del monte ore assistenziale con operatori a supporto di altri OSS, dovendosi interpretare logicamente la congiunzione “ovvero” in senso esplicativo e non disgiuntivo, stante la precisazione che segue in ordine al fatto che tali operatori siano “sempre in affiancamento a un OSS”.

In sede cautelare, respingendo l’istanza di sospensione, il TAR ha fatto prevalere le esigenze di continuità del servizio di assistenza del personale legittimando, in un’ottica di prevalenza dell’urgenza del provvedere, la creazione di un nuovo contenitore del “personale a supporto”.

2. Il personale a “supporto e in presenza degli OSS”: la pronuncia del Tar Piemonte sulle indicazioni regionali di selezione in tempo di emergenza sanitaria.

L’ordinanza in commento offre l’occasione per interrogarsi sulle modalità di assunzione del personale, anche in deroga alla normativa vigente, al fine di attuare un’efficace azione di previsione e prevenzione del contagio e di rafforzare la sorveglianza dei soggetti ritenuti a rischio.

Nel complesso bilanciamento dei valori su cui si fonda, la deliberazione oggetto della pronuncia sembra aver fatto prevalere l’esigenza di continuità del servizio nelle singole strutture, prevedendo che a supporto o in affiancamento di un OSS possa essere assunto personale sfornito di formale titolo per tale qualifica o con una molto diversa.

Più che dai richiami dei provvedimenti emergenziali riportati nella motivazione, la connotazione emergenzialista dell’atto regionale si evince dalla durata limitata, tanto che è espressamente previsto che vale “in via temporanea e fino a nuove disposizioni”. A dispetto della straordinarietà della disciplina di reclutamento prevista, preme evidenziare il tenore innovativo, e in parte altamente derogatorio della normativa primaria, delle indicazioni fornite, e anche interrogarsi sulle ricadute sul lungo periodo post-emergenziale in termini di assunzione del personale scelto in questo frangente di necessità.

Prima di entrare nel merito della disamina dei requisiti di selezione del personale, occorre considerare che la rosa dei “candidabili” chiamati a ricoprire un monte ore sguarnito di copertura è modulabile sulla base della tipologia di struttura, e cioè se si tratta di RSA oppure no.

Laddove, per esempio, serva ricoprire un monte ore di assistenza tutelare, la sostituzione può avvenire solo con personale infermieristico. Sempre in ottica restrittiva, ma questa volta indipendentemente dalla tipologia della struttura, è stato previsto che nel caso in cui il monte ore da ricoprire sia invece ordinariamente attribuito all’“educatore professionale”, una parte possa essere affidato a personale in possesso di laurea triennale in Servizio sociale (classe L-39) o Scienze e tecniche psicologiche (classe L-24), o di quella magistrale in Servizio sociale e politiche sociali (classe LM-87) o in Psicologia (classe LM-51).

Nel caso in cui il monte ore da ricoprire sia invece assegnato a un OSS, indipendentemente dalla struttura presso cui occorra farlo, la Regione Piemonte ha previsto che una parte possa essere “assolto con operatori a supporto, ovvero che lavorino sempre in affiancamento delle OSS”, a queste condizioni: stia frequentando il corso OSS; abbia conseguito la qualifica professionale di assistente familiare; abbia conseguito un diploma tecnico dei servizi socio sanitari o la laurea triennale in Educazione Professionale; sia in possesso del titolo di infermiera volontaria; in ultimo, persino se abbia svolto mansioni di assistenza al domicilio di anziani non autosufficienti o disabili, per almeno sei mesi anche non consecutivi, con regolare contratto di lavoro.

Il numeroso elenco di alternative, tra l’altro apparentemente privo di un ordine di priorità, sembra rappresentare l’intento regionale di ampliare il più possibile il novero dei soggetti cui i titolari possono attingere, al fine di fronteggiare l’emergenza sanitaria sotto il profilo dell’organizzazione dei servizi; tuttavia, proprio l’eterogeneità dei titoli, delle esperienze e delle qualifiche poste in alternativa a fondamento della scelta del personale che supporta e assiste l’OSS può rappresentare un elemento di criticità di ordine sistemico.

Da un lato, infatti, è stato incluso personale con qualifica molto diversa rispetto a quella di OSS; dall’altro, in senso quasi diametralmente opposto, sembra quasi si sia implicitamente comparata la formazione del personale OSS cui è seguito il conferimento della qualifica con coloro che, invece, *“stanno ancora frequentando il corso o possano vantare un’esperienza pratica parziale, seppur importante, ma non anche certamente teorica”*.

A tal proposito, i ricorrenti lamentano proprio una violazione della normativa primaria riguardante le assunzioni di personale OSS, ravvisando le condizioni per la richiesta di una sospensione cautelare dell’efficacia del provvedimento impugnato affinché sia impedito, anche nel frangente emergenziale, di procedere ad assunzione di personale non qualificato OSS.

Come visto, in sede cautelare il Tar Piemonte ha invece ritenuto che “*la delibera impugnata non si pone prima facie in contrasto con la disciplina primaria atteso che non legittima lo svolgimento dell’attività propria degli OSS a soggetti privi della relativa formazione in totale autonomia, bensì si limita a consentire di assolvere una quota parte del monte ore assistenziale con operatori a supporto di altri OSS, dovendosi interpretare logicamente la congiunzione “ovvero” in senso esplicativo e non disgiuntivo, stante la precisazione che segue in ordine al fatto che tali operatori siano “sempre in affiancamento a un OSS*”.

Dunque, secondo la ricostruzione del giudice amministrativo piemontese, le modalità con cui il personale assunto in forza di siffatte indicazioni è chiamato a svolgere attività non violerebbero la disciplina primaria, poiché “non è legittimato lo svolgimento dell’attività propria degli OSS a soggetti privi della relativa formazione in totale autonomia”.

La ricostruzione del Tar Piemonte sembra quindi propendere per un legittimo avvallo della rosa di candidabili privi della relativa formazione, in quanto chiamati a svolgere tale attività in periodo emergenziale non in totale autonomia.

Per il giudice amministrativo l’elemento della mancanza di “totale autonomia” nella conduzione della prestazione lavorativa da parte di chi è privo della relativa formazione rende legittima la scelta, in quanto non risulterebbe violata la disciplina ordinaria di selezione.

Tuttavia, anche se il giudice ha escluso che la deliberazione impugnata sia in conflitto con la normativa primaria, non si può escludere che una scelta di questo tipo, assunta con chiaro intento temporaneo, possa far sorgere alcune problematiche. A titolo esemplificativo, potrebbe essere il caso della gestione del rapporto tra OSS strutturati e soggetti qualificati nella stessa delibera come ausiliari degli stessi OSS, in assenza di titolo o interrogativi circa la valenza della qualifica di OSS, sebbene si tratti di personale a supporto e sostegno, e mai in sostituzione.

A tal proposito, al fine di meglio comprendere le conseguenze o l’impatto di deroghe alla normativa in forza dell’emergenza, occorre, seppur per brevi cenni, approfondire l’inquadramento normativo e giuridico entro cui si inserisce la figura professionale al centro della politica regionale qui richiamata.

3. La qualifica di Operatore Socio Sanitario a confronto con altre: analisi della portata derogatoria dei criteri di scelta del personale.

L’individuazione dell’Operatore Socio Sanitario (OSS) risale alla stipula dell’accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2001, che ne ha fornito la qualificazione di figura tecnica di comparto della sanità pubblica. Il titolo di OSS, previo superamento di un esame, si consegue all’esito di un corso di durata annuale, cui si può accedere solo se in possesso del diploma di scuola dell'obbligo e compiuto il diciassettesimo anno di età alla data di iscrizione, per un numero di ore di formazione tecnico-pratica non inferiore a mille. Il corso è finalizzato allo svolgimento di una serie di attività rivolte alla cura della persona e del relativo ambiente di vita, e in particolare: a) assistenza diretta e aiuto domestico-alberghiero; b) intervento igienico-sanitario e di carattere sociale; c) supporto gestionale, organizzativo e formativo (art. 5).

Un successivo Accordo Ministeri - Regioni del 16 gennaio 2003 ha ulteriormente specificato che “*per far fronte alle crescenti esigenze di assistenza sanitaria nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie, pubbliche e private, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono provvedere alla organizzazione di moduli di formazione complementare di assistenza sanitaria, per*

un numero di ore non inferiore a 300, di cui la metà di tirocinio, riservati agli operatori socio-sanitari in possesso dell'attestato di qualifica di cui all'art. 12 dell'accordo intervenuto il 22 febbraio 2001[…]”.

Tale Accordo consentiva quindi all'Operatore Socio Sanitario, con formazione complementare in assistenza sanitaria (OSSS), di collaborare con l'infermiere o con l'ostetrica, coadiuvando le altre figure professionali nello svolgimento di alcune attività assistenziali in base all'organizzazione dell'unità funzionale di appartenenza, conformemente alle direttive del responsabile dell'assistenza infermieristica o dell'ostetrica, e sotto la loro supervisione, ognuna nel proprio ambito.

Sebbene, dunque, l’accesso allo svolgimento dell’attività di OSS non sia attualmente condizionata al conseguimento dell’abilitazione, ossia un provvedimento amministrativo abilitante e l’iscrizione all’albo, è evidente che si tratti di un’attività da svolgersi previa adeguata formazione sia di natura teorica che di natura pratica e operativa.

Alla luce di tale inquadramento, si evince che le opzioni di scelta degli operatori previste dalla Regione Piemonte nella deliberazione impugnata prevedano delle figure con competenze non sempre allineate rispetto a quelle accertate al momento conclusivo del corso professionalizzante, sebbene giustificate dalla condizione di emergenza e dell’indisponibilità del personale strutturato.

Si pensi alle due opzioni già affrontate precedentemente: quella che prevede la possibile ammissione allo svolgimento di attività di affiancamento al personale OOS per coloro che abbiano prestato mansioni di assistenza al domicilio di anziani non autosufficienti o disabili per almeno sei mesi anche non consecutivi; quella che prevede l’inserimento in loco di persone frequentanti il corso senza averlo concluso, con conseguente acquisizione del titolo.

Nel primo caso sembrerebbe non essere del tutto considerato il momento formativo, tanto teorico quanto operativo, richiesto, invece, per il conseguimento del titolo di OSS. Nel secondo, è come se si prevedesse lo svolgimento della pratica direttamente presso le strutture, senza tuttavia domandarsi se il personale affiancato possa svolgere un sostanziale ruolo di “*tutor*” per i nuovi entrati che non abbiano terminato il periodo di pratica previsto, e che sono chiamati a svolgere l’attività in un’oggettiva situazione a elevato rischio di contagio, che richiederebbe una preparazione elevata o quanto meno una certa esperienza, per poter gestire l’assistenza in condizioni quanto mai complesse.

Le previsioni si prestano ad alcune riflessioni di ordine sistemico che attengono al significato addotto dall’ordinamento giuridico all’abilitazione professionale e al conseguimento di qualifiche.

A tal proposito, si possono fare due considerazioni. Da un lato si può certamente affermare che, nel caso di specie, non possa invocarsi l’istituto della “abilitazione all’esercizio della professione” quale elemento che segnala la distinzione tra “professioni protette” e “non protette”, che attribuisce “fondamento costituzionale” solo alle prime, in quanto “rete da rette da ordini professionali per attività che, rimesse nella loro determinazione alla legge, restano subordinate nel loro esercizio all'iscrizione in apposti albi ed elenchi”[10]; dall’altro è altrettanto vero che a fondamento della scelta di personale nell’ambito sanitario non possa non esserci, quale elemento predominante, l’effettivo interesse pubblico da tutelare, ossia la salute individuale e collettiva.

Fermo restando la differenza tra professione il cui accesso è subordinato all’acquisizione dell’abilitazione all’esercizio, rispetto a quella, come di OSS, per cui è previsto sì l’acquisizione di un titolo ma non anche l’iscrizione a un albo professionale, non può sottacersi l’assoluta rilevanza della formazione e del rilievo sostanziale delle competenze per coloro che sono chiamati, pur sempre nella dimensione del lavoro multiprofessionale, a garantire la sicurezza delle cure e la tutela della salute quale diritto fondamentale costituzionalmente garantito.

Se questo già vale in una situazione ordinaria, a maggior ragione la formazione teorica e operativa (pratica), accompagnata a un elevato grado di competenza professionale, assurge a elemento fondamentale al fine di contenere i rischi e garantire l’implementazione della sicurezza delle cure in un luogo di cura diventato a elevato rischio.

Se da un lato, quindi, la rosa di scelte comprende operatori non qualificati (nel senso sopra specificato), dall’altro la deliberazione contempla personale qualificato da un titolo diverso da quello delle OSS e messo, implicitamente, sullo stesso piano. A tal proposito sembra che in forza dell’emergenza possa essere derogata la normativa in vigore, anche sotto il peculiare profilo della equiparabilità di posizioni e titoli ammessi per la selezione del personale appartenente al comparto sanità.

Valga come esempio il titolo di infermiera volontaria, previsto dal D. Lgs. 66 del 2010 (Codice dell’Ordinamento Militare)[11]: in verità, la comparazione tra infermiere volontaria e OSS è stata già messa al vaglio del giudice amministrativo, che ha avuto modo di affermare come l’equivalenza possa valere solo “se destinata ad operare nell’ambito dei servizi e dei compiti propri delle Forze Armate e della Croce rossa Italiana, con conseguente esclusione al di fuori dei quel settore”[12] . Il Consiglio di Stato ha aggiunto che mentre le competenze dell’infermiera sono incentrate nel campo emergenziale, quelle delle OSS attengono anche a un ambito sociale. In forza di tale distinzione, quanto meno in regime ordinario, il giudice amministrativo di ultimo grado ha affermato che “l'infermiera volontaria della Croce Rossa Italiana non detiene un titolo equipollente a quello di Operatore Socio Sanitario Specializzato, pertanto non è ammessa la sua partecipazione ai concorsi pubblici aperti agli OSS”.

Quand’anche non emerga alcun profilo di equiparabilità, con le problematicità connesse, tra le qualifiche e i titoli delle figure professionali elencate, alla luce della mancanza di autonomia nell’esercizio dell’attività di recupero delle ore assegnate agli OSS si solleva una questione di non poco riguardo: la non chiara individuazione degli obblighi e delle mansioni affidate alle OSS strutturate nella gestione e nel prospettato coordinamento degli “assistenti”, con tutto ciò che ne consegue in termini di possibile prospettazione di mansioni superiori o, comunque, non oggetto di specifica attribuzione *ex lege* o derivante dalla contrattazione collettiva.

4. La tenuta sistemica dei requisiti di accreditamento e dei LEA alla prova dell’emergenza Covid-19.

Mentre i profili sopra evidenziati hanno natura soggettiva, poiché riguardano la qualifica professionale delle figure coinvolte nella sostituzione o nel supporto delle OSS, la tematica su cui si è pronunciato il Tar sfiora anche un profilo oggettivo concernente l’accreditamento delle strutture nel SSN.

È noto che la regolamentazione dell'ingresso delle strutture pubbliche e private nel sistema di produzione di servizi e prestazioni, per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale, è articolata su tre livelli, logicamente e proceduralmente separati, orientati al perseguimento di obiettivi diversi, che fanno capo alla Regione.

Il primo riguarda il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione e al funzionamento delle strutture sanitarie, basato sul possesso dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi.

Un ulteriore obiettivo riguarda invece il sistema di controlli sull'appropriatezza e sulla qualità delle prestazioni erogate dalle strutture accreditate[13].

Il terzo concerne tre livelli. Il primo è l’accreditamento istituzionale[14], il quale considera sia aspetti di natura funzionale e qualitativa, sia una valutazione dei risultati che la struttura ha conseguito nell’ambito della propria attività, con riferimento ai livelli essenziali e uniformi di assistenza e a indici di appropriatezza nel quadro dell’offerta integrativa di questi livelli. Il secondo livello riguarda gli accordi contrattuali con i soggetti pubblici e con quelli privati, con i quali vengono definiti i criteri di remunerazione delle strutture erogatrici e i volumi di attività che ogni struttura accreditata può erogare con finanziamento del fondo sanitario. L’ultimo livello è costituito dalle azioni concertate e coordinate riguardanti, tra l’altro, la definizione di aree di sperimentazione

organizzativa generatrici di modelli socio sanitari tra cui quelli residenziali e semiresidenziali discende dall’attuazione dell’accordo Stato-Regioni del 24 luglio 2003, che ha impegnato i due contraenti a intraprendere azioni concertate e coordinate[15].

In relazione a ciò che più interessa per questo lavoro, la Regione Piemonte, con legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1 “*Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”* all’art. 4, elencando materie di propria competenza ha previsto la definizione degli standard formativi degli operatori dei servizi sociali, nell'ambito dei requisiti generali e dei profili professionali definiti dallo Stato e la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e la promozione delle attività formative per il personale dei servizi sociali, nonché' la vigilanza e il controllo sullo svolgimento di tali attività[16].

Le strutture in argomento, come noto, sono gestite da soggetti pubblici o privati e, come altresì chiarito dal giudice amministrativo, sono “*finalizzate a fornire ospitalità, prestazioni sanitarie, assistenziali di recupero funzionale e di inserimento sociale*”. Inoltre, hanno il compito di prevenire l'aggravamento “*del danno funzionale per patologie croniche nei confronti di persone non autosufficienti […]*”. Sotto il profilo dell’organizzazione, nella gestione delle RSA sono coinvolte implicitamente “diverse figure professionali”, tra le quali” infermieri, terapisti della riabilitazione e educatori professionali; operatori socio sanitari e figure equivalenti. Inoltre, diversamente dalle altre tipologie di strutture, tra i requisiti di accreditamento delle R.S.A è previsto un numero minimo di figure professionali per i posti letto di struttura[17].

Questo elemento, centrale nella questione in argomento, costituisce un requisito di accreditamento al SSN, oggettivamente finalizzato quindi a verificare se il soggetto accreditato fornisca idonee garanzie sulla idoneità a erogare prestazioni per conto del SSN con sufficienti livelli qualitativi. Essi devono essere realmente giustificati in relazione all’interesse pubblico a cui sono finalizzati; perciò il rapporto tra numero di figure professionali (tra cui infermieri, educatori professionali, fisioterapisti, tecnici sanitari e operatore sociosanitario o figura equivalente)e i posti letto costituisce un requisito volto a garantire esigenze strutturali.

Il rispetto del rapporto numerico non ha, dunque, solo ricadute sul profilo organizzativo, ma costituisce un elemento a dimostrazione della garanzia di erogazione di sufficienti livelli essenziali di assistenza in materia di prestazioni socio-sanitarie[18], ai sensi del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 “*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”*[19], che ha integralmente sostituto il precedente D.P.C.M. 29 novembre 2001.

Da questo ne consegue che sia l’emergenza sanitaria sia la politica regionale si assestano su un piano che include tanto l’accreditamento quanto l’“essenzialità” del livello delle prestazioni da erogarsi, che non può venir meno. A tal proposito, poiché, come visto, la definizione degli standard formativi degli operatori dei servizi sociali rientra in quei requisiti volti all’accreditamento delle strutture che li elargiscono, ci si possono porre due interrogativi: se, sebbene in forza dell’emergenza, il possesso di titolo diverso o la mancanza di titolo per coloro che supportano gli OSS, possa rappresentare una strada per prevedere ulteriori requisiti di accreditamento delle RSA e, quindi, di rispetto dell’essenzialità del livello delle prestazioni a tutela della stessa salute pubblica; e se, per escludere anche questa ipotesi, possa essere sufficiente rappresentare la mancanza di autonomia nello svolgimento delle attività.

5. Spunti conclusivi. Il profilo formativo alla luce dell’istituzione dell’area professionale sociosanitaria.

La tematica affrontata si presta in maniera perfetta a essere pensata nella visione prospettica della riforma delle professioni sociosanitarie voluta dal legislatore nazionale con legge 11 gennaio 2018, n. 3 “*Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per*

il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute”, con la quale all’art. 5 è stata prevista l’*Istituzione dell'area delle professioni sociosanitarie*, tra cui sono compresi nell’“area professionale” i preesistenti profili professionali di operatore socio sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale.

È noto come questa area fosse già prevista dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 “*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”*, che all’art. 3-*septies* aveva già legiferato sull’integrazione sociosanitaria, definendo “prestazioni sociosanitarie” tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione. L’articolo 3 *octies* prevedeva la disciplina sulla formazione delle figure professionali operanti nell'area sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria, da formare in corsi a cura delle regioni, individuabili tramite regolamento del Ministro della Sanità di concerto con il Ministro per la Solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, lo stesso decreto con cui avrebbero dovuto essere definiti i relativi ordinamenti didattici.

La legge Lorenzin[20] ha dato finalmente attuazione a quanto previsto fin dal d.lgs 502/1992, istituendo in tal modo proprio il profilo professionale dell’operatore socio sanitario, incluso così con legge di Stato in un’area di integrazione socio-sanitaria. Attraverso una giusta collocazione, si potrebbero da una parte risolvere alla radice le questioni controverse legate al suo attuale inquadramento nel ruolo tecnico, e dall’altra porre nella giusta dimensione il rapporto di collaborazione con le professioni sanitarie e sociali a iniziare da quella infermieristica.

Dunque, fermo restando la chiara portata derogatoria delle indicazioni introdotta con la delibera regionale impugnata rispetto alla normativa ordinaria con cui si dispone un temporaneo quadro normativo negli stretti limiti necessari a fronteggiare la situazione emergenziale con mezzi che si possono qualificare come straordinari, dinnanzi alla *ratio* del legislatore di qualificare professione sociosanitaria quella di OSS, potrebbe formularsi un ultimo spunto di riflessione. Infatti, nell’ottica della riforma voluta dal legislatore nazionale, che trova il suo nucleo nel pluralismo professionale pensato come strumento per soddisfare i bisogni di salute e di evoluzione dell’organizzazione del lavoro in chiave di integrazione socio sanitaria, è ancor più auspicabile che siano limitati i confini di vigenza di questo nuovo “contenitore per personale a supporto degli OSS” all’interno dell’arco temporale previsto dalla decretazione d’urgenza senza che ciò si traduca in un meccanismo stabile e generalizzato di copertura delle carenze di organico.

1 Dottoressa di ricerca, Università del Piemonte Orientale.

2 Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 13, S.O. n. 3 del 26 marzo 2020.

3 Il Consiglio dei Ministri, lo scorso 31 gennaio, ha on delibera dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Ciò a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il coronavirus (PHEIC) dell’Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020. La dichiarazione dello stato di emergenza ha portato all’adozione di cinque decreti legge, di sette Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre che di svariate ordinanze e di circolari del Ministro della Salute, di un Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze del 24 febbraio 2020 avente come oggetto la sospensione dei termini per l’adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall’emergenza epidemiologica da Covid-19, e di una Direttiva del Ministro dell’Interno n. 14606 dell’8 marzo 2020, destinata ai Prefetti per l’attuazione delle misure di contenimento. Si sono susseguite anche numerose circolari interpretative e applicative, ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, delle Regioni e dei Comuni interessati.

4 Il termine finale per l’efficacia dei provvedimenti assunti in via emergenziale è da considerarsi fissato in via implicita ella delibera impugnata attraverso il richiamo alle disposizioni nazionali che hanno dichiarato lo stato di emergenza (31 luglio).

5 *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid*-19, in GU Serie Generale n.53 del 02-03-2020.

6 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, in GU Serie Generale n.55 del 04-03-2020.

7 Deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2020, n. 21-1132 D.P.C.M. 10 marzo 2020*, Indicazioni di dettaglio per i servizi sociali durante l’emergenza del virus Covid-19*, pubblicata su BU13S3, 26 marzo 2020.

8 Sempre per contrastare e contenere la diffusione del virus Covid-19 negli ambienti delle Residenze Sanitarie Assistenziali, la Regione ha adottato il *Protocollo d’intesa fra unità di crisi - regione Piemonte, Prefetture, Città metropolitane, province del Piemonte: ulteriori misure di contenimento Covid-19 e indicazioni operative sull’assistenza territoriale e nelle strutture assistenziali i e socio sanitarie, ivi comprese le RSA*, che costituisce le linee guida operative in cui è recepita la delibera in commento, reperibile sul sito https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2020-03/protocollo_rsa.pdf

9 Sul rito cautelare emergenziale, si veda, F. Saitta, *Sulla decisione di prevedere una tutela cautelare monocratica* ex officio *nell’emergenza epidemiologica da Covid-19: chi? come? ma soprattutto, perché?*, in federalismi.it 2020; C. Saltelli, *Note sulla tutela cautelare dell’art. 84 del d.l. 27 marzo 2020 n. 18*, in www.giustizia-amministrativa 2020; M. A. Sandulli, *Sugli effetti pratici dell’applicazione dell’art. 84 d.l. n. 18 del 2020 in tema di tutela cautelare: l’incertezza del Consiglio di Stato sull’appellabilità dei decreti monocratici*, in federalismi.it 2020. Per un’analisi sulle misure straordinarie per il processo amministrativo, si veda R. De Nictolis, *Il Processo amministrativo ai tempi della pandemia,* in «Osservatorio Emergenza Covid-19»*,* paper del 15 aprile 2020*,* in federalismi.it, F. Francario*, L’emergenza Coronavirus e la “cura” per la giustizia amministrativa. Le nuove disposizioni straordinarie per il processo amministrativo* in «Osservatorio emergenza Covid-19»,paper23 marzo 2020*,* in federalismi.it, S.Tarullo, *Contradditorio orale e bilanciamento presidenziale. Prime osservazioni sull’art. 4 del D.L. n. 28 del 2020,* in federalismi.it.

10 Così Cassazione penale sez. VI, 09 novembre 2017, n.2691 in ilpenalista.it 28 febbraio 2018, (nota di: Coppola Irene). La Cassazione ha così definito professioni protette in occasione dell’accertamento della sussistenza del “delitto di esercizio abusivo della professione qualora un chirurgo, pur altamente specializzato in odontostomatologia, chirurgia orale e implantologia, eserciti quale odontoiatra, senza aver tuttavia conseguito l'abilitazione richiesta, ed essere pertanto iscritto nel relativo Albo”.

11 L'art. 1737, comma 6, del d.lgs. del 15.3.2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento Militare), con riferimento alle infermiere volontarie, ha stabilito che "il personale in possesso del diploma, equivalente all'attestato di qualifica di operatore socio-sanitario specializzato, esclusivamente nell'ambito dei servizi resi, nell'assolvimento dei compiti propri delle Forze Armate e della Croce Rossa Italiana, è abilitato a prestare servizio di emergenza e assistenza sanitaria con le funzioni e attività proprie della professione infermieristica". Tale disposizione è frutto di un riassetto normativo, in quanto riproduce il contenuto dell'art. 3, comma 10, legge 3 agosto 2009, n. 108 (*Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali*), abrogato dall'art. 2268, comma 1 n. 1081, del citato d.lgs. n. 66/2010. Trattandosi di norma speciale, non ne è ammissibile l'applicazione a fattispecie non previste.

12 Consiglio di Stato, sez. III, 29/11/2018, n. 6803 in www.giustizia-amministrativa.it con riferimento proprio alla formazione per acquisire il titolo di OSS si è precisato che “*la formazione sottesa al diploma di Infermiera volontaria non soddisferebbe interamente i contenuti formativi*

attinenti all'area sociale, richiesti dal citato Accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2001 per l'acquisizione della qualifica di OSS; ne deriva che le infermiere volontarie della CRI, per poter partecipare ai concorsi per il reclutamento degli OSS, devono imprescindibilmente compensare tale carenza formativa nell'area sociale, attraverso un percorso finalizzato al conseguimento del relativo titolo”.

13 Per un’analisi sulle modalità di gestione dei servizi sociali, si veda E. Caruso, *L’evoluzione dei servizi sociali alla persona nell’ordinamento interno ed europeo,* in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», fasc.5, 1° ottobre 2017, p. 1115.

14 La giurisprudenza ha sul punto chiarito che “l'accreditamento si riferisce esclusivamente alla struttura in quanto sia dotata (o meno) degli *standards* necessari per assicurare, come visto, per un verso, effettivamente al cittadino l'esercizio del diritto dl libera scelta della struttura a cui rivolgersi e, per altro, verso quel regime di concorrenzialità tra strutture pubbliche e private in modo da garantire nel miglio modo possibile alla qualità del servizi sanitari effettivamente prestati" (Consiglio di Stato, sez IV, 9 dicembre 2002, n. 6693 in *Ragiusan* 2003, 227-8, 53 che ha precisato come il regime di convenzionamento fosse diverso da quello attuale di accreditamento, poiché sì il prevedente riguardava necessariamente gli amministratori delle strutture private ma l’attuale la struttura).

15 In Piemonte, l’applicazione dei Livelli Essenziali di Assistenzaall’area dell’integrazione sociosanitariaè stata disciplinata dalla D.G.R. 23.12.2003, n. 51-11389, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 53 del 31 dicembre 2003.

16 Si ricorda sulla tematica la deliberazione della Giunta regionale Piemonte 14 settembre 2009, n. 25-12129 *Requisiti e procedure per l'accreditamento istituzionale delle strutture socio sanitarie in Regione Piemonte* - Bollettino Ufficiale - Supplemento n. 2 del 17/09/09 al n. 37 del 17/09/09, quale viene definito il “processo di accreditamento di tutte le strutture residenziali e semiresidenziali che operano nell'area dell'integrazione socio-sanitaria”, vale a dire i presidi ospitanti soggetti anziani, disabili, minori ed eroganti prestazioni assistenziali e sanitarie in regime di convenzione con il sistema pubblico e che, quindi, in tale contesto vengono remunerate dal Servizio Sanitario Regionale per le prestazioni a rilievo sanitario.

17 T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 05/07/2018, n. n.7447 in www.giustizia-amministrativa.it che si è occupato di un caso che ha visto l'Istituto ricorrente contestare la legittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui ha stabilito - nell'ambito dei requisiti relativi al personale indispensabili ai fini del rilascio dell'accreditamento per le strutture sociosanitarie residenziali sia assistenziali sia riabilitative, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettera b) della l.r. 4/2003 - che il personale avente qualifica di infermiere, educatore professionale, fisioterapista, tecnico sanitario e operatore sociosanitario o figura equivalente o dedicata ai servizi alla persona, deve avere con il soggetto gestore della struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal C.C.N.L. sottoscritto dalle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore sanitario.

18 Come definite dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001 *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, che prevede che possano essere erogate a seconda del bisogno anche in strutture residenziali e semi-residenziali.

19 Nel nuovo D.P.C.M. 12 gennaio 2017 non solo vengono indicate le categorie di cittadini a cui è garantita l’assistenza sociosanitaria, ma vengono anche descritti gli ambiti di attività e i regimi assistenziali (domicilio, residenza, centro diurno) nei quali sono erogate le prestazioni sanitarie (mediche, infermieristiche, psicologiche, riabilitative, ecc.), integrate con le prestazioni sociali. A seconda delle specifiche condizioni della persona, della gravità e della modificabilità delle sue condizioni, della severità dei sintomi, ecc., le prestazioni potranno essere erogate in forma intensiva o estensiva, oppure mirare al semplice mantenimento dello stato di salute della persona e delle sue capacità funzionali.

20 Sulla riforma delle professioni sanitarie, si veda M. Caputo, *La qualifica di esercente una professione sanitaria dopo le recenti riforme: profili penali, scenari futuri. The healthcare practitioners status after the recent reforms: penal aspects, future scenarios,* in «Rivista Italiana di Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario)», fasc.4, 1° agosto 2018, p. 1363.

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

Sperimentazione animale e valutazioni tecnico-scientifiche: il T.A.R. Lazio e il ruolo degli organismi di autorizzazione. Riflessioni a partire da T.A.R. Lazio, sentenza n. 5771, 1 giugno 2020

Simone Penasa[1]

1. Introduzione: sperimentazione animale e ruolo degli organismi tecnico-scientifici.

La sentenza n. 5771 del primo giugno 2020 del TAR Lazio[2], avente ad oggetto la legittimità dello svolgimento di una sperimentazione che prevede l'utilizzo di primati non umani, ha riportato alla ribalta giuridica e mediatica[3] la questione relativa all'ambito e ai limiti della sperimentazione animale nell'ordinamento italiano[4]. Nelle brevi note che seguono si descriverà il caso, in particolare l'oggetto e le finalità della sperimentazione, e le questioni affrontate dal TAR Lazio. Infine, si proporranno alcune riflessioni sugli elementi di maggiore interesse ricavabili dalle argomentazioni utilizzate dai giudici amministrativi, con particolare riferimento al ruolo degli organismi di carattere tecnico-scientifico alla quale la disciplina di settore attribuisce funzioni consultive e valutative (l'Organismo Per il Benessere Animale e il Consiglio Superiore di Sanità) e ai limiti dello scrutinio operato dagli organi giurisdizionali competenti relativamente al merito delle valutazioni di natura scientifica ed etica operata dagli organismi richiamati.

2. Le caratteristiche della sperimentazione e i motivi del ricorso.

Oggetto del ricorso, proposto da alcune associazioni di tutela degli animali contrarie alla sperimentazione animale[5], è l'autorizzazione rilasciata dal Ministero della Salute relativa ad un progetto di ricerca presentato dall'Università degli Studi di Parma, da svolgere in collaborazione con l'Università di Torino, avente ad oggetto "Meccanismi anatomo-fisiologici soggiacenti il recupero della consapevolezza visiva nella scimmia con cecità corticale"[6]. La ricerca ha finalità traslazionali, in quanto lo studio della cecità corticale sul modello animale – nella fattispecie sei primati non umani (macachi) – si pone l'obiettivo di definire e validare protocolli per la riabilitazione della cecità corticale nell'uomo.

Prima di inquadrare sinteticamente il contesto normativo nel quale i ricorsi si inseriscono, occorre chiarire che i motivi di questi ultimi non si riferiscono alla legittimità *tout court* di questo tipo di sperimentazione, il cui svolgimento – come si vedrà subito *infra* – è oggetto di una specifica disciplina nel decreto legislativo n. 26/2014, che ha recepito la direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici[7]. Le censure proposte si concentrano piuttosto sulle caratteristiche della procedura autorizzativa adottata e in particolare sul merito delle valutazioni compiute da parte degli organismi competenti relativamente a:

l'assenza della evidenza scientifica che risulti sodisfatto il requisito secondo cui non sia possibile raggiungere lo scopo della ricerca utilizzando nella sperimentazione specie diverse dai primati non umani, come previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 26/2014;

la carenza di idonea istruttoria e congrua motivazione delle valutazioni svolte dall'Organismo preposto al benessere animale competente (Università di Parma) e dal Consiglio Superiore di Sanità, nelle quali non sarebbe stata adeguatamente verificata la sussistenza degli elementi individuati a livello nazionale ed europeo per giustificare il ricorso a questo tipo di sperimentazione;

la mancata dimostrazione della natura innovativa del progetto autorizzato e del rispetto del principio delle "3 R", secondo cui è necessario verificare l'esistenza di metodi alternativi per sostituire gli animali (*replace*), ridurne al minimo il numero utilizzato (*reduce*) e migliorarne le condizioni, puntando in particolare sulla minimizzazione dello stress e del dolore (*refine*)[8];

l'inadeguatezza delle informazioni fornite nel corso del progetto da parte del soggetto responsabile della sperimentazione relativamente alle condizioni degli animali utilizzati, in particolare al loro livello di interazione e di adattamento al nuovo ambiente, in violazione del principio del benessere animale previsto dall'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[9].

Con ordinanza del 23 gennaio 2020, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso contro l'ordinanza cautelare del TAR Lazio che aveva respinto l'istanza di sospensione della sperimentazione presentata dalle associazioni ricorrenti, ritenendo – contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di primo grado – che «è necessario che sia chi sperimenta a dover provare che non esistono alternative ad una sperimentazione invasiva sugli animali e foriera di sofferenze che la normativa europea e nazionale sul benessere animale, anche nelle sedi di sperimentazione, prescrive di evitare o ridurre entro rigorosi parametri fisiologici»[10]. Di conseguenza, il Consiglio di Stato ha stabilito che il Ministero della Salute con la massima urgenza fornisca la prova relativa alla «impossibilità di trovare alternativa ad una sperimentazione invasiva sugli animali» e depositi « una dettagliata relazione sulla somministrazione agli animali oggetto di sperimentazione di liquidi e cibo sufficienti, astenendosi da misure che finiscano per trasformare la doverosa erogazione di cibo e liquidi in forma di premio per asservire la volontà di animali sensibili come i primati». Nell'ordinanza sospensiva, si ritiene pertanto «prevalente» l'interesse a sospendere l'autorizzazione alla ricerca fino alla decisione nel merito che qui si commenta, «a tutela degli animali soggetti alla sperimentazione», la quale richiede una valutazione della completezza e adeguatezza delle valutazioni svolte nel corso della procedura autorizzativa. A seguito dell'ordinanza del Consiglio di Stato, il Ministero della Salute ha svolto un supplemento di istruttoria finalizzata a verificare l'assenza di una alternativa alla sperimentazione invasiva sugli animali, all'esito del quale il Consiglio Superiore di Sanità ha adottato un parere nel quale si afferma che «(…) alla data odierna, non esistano metodi alternativi ad una sperimentazione invasiva sugli animali così come prevista nel progetto di ricerca» oggetto del ricorso[11].

3. Il quadro normativo di riferimento.

L'utilizzo di primati non umani a fini sperimentali è ammesso in via eccezionale dalla normativa vigente solo previa autorizzazione ad hoc del Ministero della Salute[12], quando sia scientificamente provato che è impossibile raggiungere lo scopo della procedura utilizzando specie diverse e solo nell'ambito di ricerche di base, quando condotte nell'interesse della salute dell'uomo o dei medesimi primati non umani[13]; nell'ambito di ricerca applicata o traslazionale avente ad oggetto la profilassi, la prevenzione, la diagnosi o la cura delle malattie, del cattivo stato di salute o di altre anomalie o dei loro effetti sugli esseri umani[14], o sia finalizzata ad evitare, prevenire, diagnosticare

o curare affezioni umane debilitanti o potenzialmente letali[15]. In ogni caso, occorre garantire il rispetto del principio delle 3 R, che sancisce il principio dell'inevitabilità dell'impiego di animali e, nel caso in cui tale impiego risulti necessario, prevede che sia evitata la morte dell'animale come punto finale della sperimentazione, a meno che tale esito non sia anch'esso inevitabile[16]. In questo ultimo, e residuale, caso, la procedura adottata deve comportare la morte del minor numero possibile di animali e devono essere ridotte al minimo la durata e l'intensità della sofferenza dell'animale, garantendo per quanto possibile una morte senza dolore[17].

A garanzia del rispetto di tali principi e criteri, la normativa prevede che ciascun utilizzatore di animali a fini sperimentali (nel caso di specie, l'Università di Parma) istituisca un organismo preposto al benessere degli animali (OPBA), il quale è tenuto ad esprimere un parere motivato sui progetti di ricerca, nel quale deve verificare il rispetto della normativa e degli obblighi esistenti a livello internazionale ed europeo in materia di sviluppo e sicurezza dei farmaci, nonché a valutare la «rilevanza tecnico-scientifica» del progetto, «la possibilità di sostituire una o più procedure con metodi alternativi (…)», «l'adeguata formazione e la congruità dei ruoli professionali del personale» e «la valutazione del danno/beneficio»[18]. L'autorizzazione del singolo progetto, di competenza del Ministero della Salute, è condizionata al parere favorevole del richiamato organismo e alla valutazione tecnico-scientifica svolta dal Consiglio Superiore di Sanità, nel caso di impiego di primati non umani[19]. È proprio sulle concrete modalità di esercizio dei richiamati poteri consultivi, autorizzativi e di controllo dell'organismo preposto al benessere degli animali coinvolti nello specifico progetto che si concentrano le richiamate doglianze delle associazioni ricorrenti, le quali richiedono una verifica del merito delle valutazioni svolte dagli organismi coinvolti[20]. In tal senso, il fatto che il TAR Lazio qualifichi espressamente come «espressione di discrezionalità tecnica» le valutazioni svolte tanto dall'OPBA quanto dal Consiglio Superiore di Sanità finisce inevitabilmente con il ridurre in modo decisivo l'ambito e la profondità dello scrutinio operabile da parte dei giudici amministrativi, i quali non possono non riconoscere preliminarmente che le scelte operate «sono sindacabili in sede giurisdizionale solo se viziate da manifesta irragionevolezza o illogicità».

4. La genericità e infondatezza delle censure proposte: una presunzione forte di legittimità delle valutazioni tecnico-scientifiche operate dagli organismi coinvolti nella procedura di autorizzazione.

Anche su tale base, il TAR Lazio giunge ad affermare la natura generica e priva di fondamento dei motivi di illegittimità dell'autorizzazione proposti dalle associazioni ricorrenti[21]. Concentrandosi sullo scrutinio della legittimità procedurale delle valutazioni svolte dagli organismi coinvolti nella procedura, il TAR ne riconosce la coerenza, anche attraverso il richiamo della natura unanime del parere approvato dall'OPBA, l'adeguatezza in termini di esistenza di rilevanti e solidi presupposti scientifici del percorso argomentativo utilizzato per verificare la rilevanza delle finalità e la congruità dei metodi del progetto di ricerca e la rigorosità nel verificare il rispetto dei principi e criteri previsti al fine di assicurare il più elevato livello possibile di benessere degli animali coinvolti nella sperimentazione. In particolare, si afferma che «il ricorso allo specifico modello sperimentale animale viene ampiamente giustificato e pare consono alla sperimentazione presentata, ed in linea con gli scopi traslazionali del progetto, volto ad elaborare e validare un protocollo riabilitativo della consapevolezza visiva in pazienti umani affetti da lesioni della corteccia visiva primaria». Si riconosce, attraverso il richiamo al contenuto del parere dell'OPBA, la natura innovativa ed estremamente originale della ricerca, rispetto alla quale non risulta possibile sostituire l'impiego di primati non umani con modelli alternativi, dal momento che – come peraltro confermato dagli

esperti coinvolti in fase di istruttoria a livello ministeriale – attualmente non sono disponibili metodi validati che non implichino l'utilizzo di animali vivi, tenuto conto dello specifico ambito della ricerca (lo studio dei substrati neuronali di funzioni visive e cognitive di alto livello).

Per quanto riguarda le valutazioni tecnico-scientifiche svolte dal Consiglio Superiore di Sanità, il TAR giunge ad analoghe conclusioni in termini di esaustività e adeguatezza della verifica della sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione alla esecuzione del progetto di ricerca (innovatività, insussistenza di metodi alternativi validati, rispetto del principio delle 3 R). In tal senso, assume particolare rilievo il fatto che nel parere favorevole emesso dal Consiglio siano state recepite le raccomandazioni proposte dagli esperti auditi durante la procedura valutativa, al soddisfacimento delle quali la natura favorevole del parere risulta condizionata. Tali raccomandazioni si concentrano significativamente sulla previsione di alcuni adempimenti relativi proprio ad assicurare il benessere degli animali coinvolti per tutta la durata della sperimentazione e in particolare durante lo svolgimento di procedure chirurgiche invasive. Rispetto al primo profilo, si raccomanda la trasmissione periodica dei dati relativi alle condizioni di stress rilevate durante le singole fasi del procedimento. In relazione al secondo, si prevede la presenza di personale medico veterinario esperto nella gestione della anestesia generale profonda e di un neurochirurgo con esperienza clinica, in caso di eventuali complicanze operatorie e per il contenimento dello stress degli animali sottoposti ad intervento. Secondo i giudici amministrativi, il supplemento di istruttoria svolto a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Stato conferma le conclusioni alle quali sono giunti precedentemente gli organismi coinvolti nella procedura. Il fatto che il Gruppo di Lavoro in tale seconda fase abbia sollevato perplessità sulla traslabilità dei risultati acquisiti sull'uomo non appare sufficiente a considerare manifestamente irragionevoli o arbitrarie le valutazioni proposte in precedenza, tenuto conto anche della natura intrinsecamente incerta della possibilità di ricavare risultati di tipo diagnostico o terapeutico da qualsiasi attività di ricerca. Infatti, è comunque fondato ritenere che – come risulta da una ulteriore relazione presentata da un esperto in materia nel corso di tale ulteriore istruttoria – allo stato attuale delle conoscenze scientifiche non sussistano metodi alternativi all'utilizzo degli animali e che pertanto ad oggi l'unico modello sperimentale animale associato in letteratura a studi nel campo del *blindsight* preveda l'impiego di primati non umani.

5. Sperimentazione animale, evidenze scientifiche e ragionevolezza procedurale: alcune considerazioni conclusive.

Il tema della sperimentazione animale rappresenta evidentemente una delle questioni più eticamente sensibili e socialmente divisive all'interno del complesso ordine delle questioni biogiuridiche[22]. La disciplina italiana, dando esecuzione alla normativa europea di settore, ha metabolizzato un approccio che cerca di valorizzare, all'interno del necessario bilanciamento tra interessi e principi costituzionalmente rilevanti, la posizione giuridica degli animali oggetto di sperimentazione. Un esempio paradigmatico di tale approccio è la scelta politica, che altrettanto significativamente ha causato la reazione delle istituzioni europee[23], di introdurre a livello nazionale il divieto di svolgere ricerche in materia di xenotrapianti e di sostanze d'abuso, limiti non previsti a livello europeo[24]. Nel caso che si è brevemente analizzato la carica polemica connaturata alla materia oggetto del ricorso viene depotenziata dal fatto che – come anticipato nell'introduzione – ad essere oggetto di censura non è tanto la possibilità generale di poter utilizzare primati non umani a scopo di ricerca quanto piuttosto la valutazione nel caso di specie della concreta sussistenza delle condizioni e dei criteri previsti a livello normativo per autorizzare tale metodo, seppur in via eccezionale. Oggetto delle valutazioni del giudice non è tanto l'*an* teorico della legittimità del potere di autorizzazione, quanto il concreto *quomodo* dell'esercizio di quest'ultimo da parte degli organismi tecnici con funzioni consultive e valutative coinvolti nel processo autorizzatorio.

La prospettiva valorizzata dal caso oggetto di ricorso consente quindi una riflessione eticamente neutrale sul tema della sperimentazione animale, potendosi privilegiare una riflessione strettamente connessa alla portata giuridica delle questioni oggetto di ricorso: non si tratta quindi di valutare l'opportunità politica o l'accettabilità sociale dell'approccio adottato dal legislatore italiano, ma la legittimità della sua concreta attuazione in uno specifico e particolarmente rilevante ambito ai fini di testare la ragionevolezza del bilanciamento raggiunto, quale quello dell'utilizzo a scopo di ricerca di primati non umani. Sull'esigenza di garantire un ragionevole bilanciamento anche nel contesto della sperimentazione animale si è pronunciata anche la Corte costituzionale, anche se nel contesto della normativa precedente al recepimento della direttiva europea del 2010[25]. In tale occasione, la Corte ha affermato tale esigenza, pienamente soddisfatta dalla normativa statale allora in vigore, individuando i beni rilevanti nel «doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario». Significativamente ai fini di questo breve commento, nel quale si è valorizzato il rilievo attribuito dal TAR Lazio alle valutazioni tecnico-scientifiche e dello stato delle conoscenze in tale ambito, la Corte costituzionale basa il proprio giudizio sull'opinione prevalente nella comunità scientifica di riferimento rispetto all'efficacia della sperimentazione animale, rilevando come le posizioni contrarie risultano minoritarie a livello scientifico pur trovando sponde nel dibattito pubblico[26].

Nell'ottica, non espressamente richiamata dai giudici amministrativi, del bilanciamento tra interessi coinvolti in questo tipo di sperimentazione il ruolo degli organismi consultivi coinvolti nel processo di autorizzazione dei singoli progetti di ricerca risulta determinante. Infatti, il caso analizzato dimostra ancora una volta come l'inserimento di organismi dotati di specifiche competenze e funzioni, nonché di natura autonoma e indipendente rispetto ai soggetti responsabili della sperimentazione, rappresenta un elemento in grado di contribuire in modo decisivo alla legittimità della normativa dal punto di vista della proporzionalità, adeguatezza e coerenza della medesima. Nello specifico, il fatto che la possibilità di utilizzare primati non umani sia condizionata al parere favorevole di siffatti organismi costituisce un elemento necessario e non fungibile del bilanciamento individuato a livello normativo tra libertà della ricerca scientifica e diritto alla salute delle persone, da un lato, e tutela del benessere animale, dall'altro lato. Si potrebbe quindi sostenere che, anche nell'ambito della sperimentazione animale, così come in quello ad esempio della ricerca con embrioni umani, quando il legislatore attribuisca a organismi quali l'OPBA o il Consiglio Superiore di Sanità specifiche funzioni consultive e valutative aventi ad oggetto la natura, le procedure e i metodi utilizzati all'interno di ricerche che prevedano l'impiego di animali, la disciplina risulta coperta da una presunzione forte di legittimità. Infatti, ciò consente di prevedere adeguate garanzie procedurali, attraverso il noto meccanismo della delega di bilanciamento in concreto[27], senza privare i soggetti interessati della possibilità di avere accesso ad un rimedio giurisdizionale effettivo, come il caso analizzato dimostra.

Nel momento in cui il legislatore adotti un approccio siffatto, ciò finisce con l'incidere sull'ambito e l'intensità dello scrutinio che organi giurisdizionali si trovino eventualmente ad effettuare sul merito delle valutazioni operate, all'interno dello schema normativo, da tali organismi[28]. Tale standard è stato adottato anche dal TAR Lazio nel caso che qui si commenta, attraverso il riconoscimento della natura tecnica della discrezionalità riconosciuta al soggetto dotato del potere di autorizzazione. Anche tale atteggiamento si inserisce in modo fisiologico e in piena continuità con la giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che ormai sistematicamente riconoscono l'esistenza di uno spazio di valutazione (e quindi sostanzialmente normativo) riservato agli organismi tecnico-scientifici e di un corrispondente limite che incombe sulle corti in sede di controllo di legittimità[29]. Ciò si traduce, da un lato, nella impossibilità per l'organo giurisdizionale di sostituire le valutazioni svolte dagli organismi tecnici con valutazioni proprie; e, dall'altro lato, nella possibilità di dichiarare l'illegittimità delle medesime esclusivamente quando queste si rivelino manifestamente irragionevoli o arbitrarie [30].

In conclusione, è possibile affermare che se la "via" procedurale può non essere ritenuta soddisfacente dal punto di vista del dibattito pubblico o politico, può rappresentare una efficace e costituzionalmente sostenibile modalità di composizione e accomodamento dei diversi interessi che entrano in gioco in un ambito massimamente divisivo quale quello della sperimentazione animale.

1 Ricercatore a tempo determinato tipo B in Diritto pubblico comparato, Dottore di ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei, Universita' di Trento - Facoltà di Giurisprudenza.

2 TAR Lazio-Roma, sez. III quater, sentenza 1 giugno 2020, n. 5771 (per un commento, M. Lamberti, "Tutti gli animali sono uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri", questione di bilanciamento di interessi: commento a T.A.R. LAZIO - ROMA - SEZIONE III QUATER - Sentenza 1 giugno 2020, n. 5771, in www.giustamm.it, 29 giugno 2020).

3 I media hanno dato ampia diffusione al caso, che evidentemente solleva la più generale questione della opposizione tout court all'utilizzo di animali a scopo sperimentale. Ex plurimis, Quotidiano Sanità (http://www.quotidianosanita.it/scienza-e-farmaci/articolo.php?articolo_id=85855), Corriere della Sera (https://www.corriere.it/animali/20_giugno_03/macachi-torino-tar-gli-esperimenti-devono-riprendere-a19168e2-a590-11ea-9dea-fe0c662b4b9d.shtml), La Stampa (https://www.lastampa.it/torino/2020/06/01/news/il-tar-dice-si-agli-esperimenti-sui-macachi-all-universita-di-torino-1.38916136).

4 Sulla "questione animale", si rinvia a S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, in S. Rodotà, P. Zatti (a cura di), *Trattato di biodiritto*, Giuffrè, Milano, 2012.

5 Nello specifico, la Lega Anti Vivisezione Ente Morale Onlus e l'Associazione Osa-Oltre La Sperimentazione Animale Onlus. Per una disamina dei principali argomenti "antivivisezionisti", si rinvia a S. Cagno, *Antivivisezionismo scientifico*, in S. Castignone, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, cit., 219 ss.

6 Appare utile sottolineare come, a differenza di quanto previsto dalla normativa europea, la competenza di autorizzare in via eccezionale questo tipo di sperimentazioni è attribuito al Ministro della Salute e non alla Commissione europea, come previsto dalla direttiva 2010/63/UE. Sul punto, F. Meola, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, 2019, 399.

7 Per un inquadramento generale, P. Puoti, *L'attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali da sperimentazione nel contestodell'armonizzazione del mercato interno e il futuro della ricerca in Italia*, in *Studi sull'integrazioneeuropea*, 2-3, 2016, 301-327.

8 Il principio delle "3 R" (Replacement, Reduction e Refinement,) è stato come noto teorizzato da W.M.S. Russell, R.L. Burch, *The Principles of Human Experimental Technique*, Londra, 1959. Cfr. anche M.V. Ferroni, C. Campanaro (a cura di), *Metodi alternativi alla sperimentazione animale*, Torino, 2017; F. Rescigno, *Gli esseri animali come res senzienti*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2019, Special Issue, in particolare 691. A livello normativo, si riferiscono a tale principio la direttiva 2010/63/UE, in particolare al considerando n. 11 e agli artt. 4 e 13; e l'art. 13 del citato d.lgs. n. 26/2014.

9 Nonché dagli artt. 17 e 19 del richiamato d.lgs. n. 26/2014. Sul punto, F. Barzanti, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1, 2013, 49-72.

10 Consiglio di Stato, ord. n. 00230, 23 gennaio 2020.

11 Parere del 23 marzo 2020.

12 Art. 8, d.lgs. n. 26/2014.

13 Art. 5, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 26/2014.

14 Art. 5, comma 1, lettera b), numero 1, d.lgs. n. 26/2014.

15 Art. 5, comma 1, lettera c), d.lgs. n. 26/2014.

16 Cfr. G. Pelagatti, *Profili giuridici della sperimentazione animale*, in *https://dirittifondamentali.it/*,, 1, 2018, 18.

17 Art. 13, d.lgs. n. 26/2014.

18 Art. 25, d.lgs. n. 26/2014.

19 Art. 31, d.lgs. n. 26/2014, in particolare il comma 4 per gli elementi che devono essere presi in considerazione nella valutazione tecnico-scientifica; sul punto, F. Meola, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, cit.

20 Sul punto, G. Pelagatti, *Profili giuridici della sperimentazione animale*, cit., 20 ss.

21 TAR Lazio, sentenza n. 05771, 1 giugno 2020.

22 Si sofferma anche su tale prospettiva, F. Meola, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, cit., 365 ss.

23 Cfr. la procedura di infrazione iniziata nel 2016 (F. Meola, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto Eeuropeo*, cit., 395). Sul travagliato processo di attuazione delle direttive europea, cfr. R. Forastiero, *La tutela giuridica degli animali da esperimento: riflessioni sull'attuazione in Italia delladirettiva 2010/63/UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, XI, 2014, in particolare 581 ss.

24 Sull'intreccio tra dimensione europea e internazionale, da un lato, e nazionale, dall'altro, I. Pavone, *Animal Experimentation and Animal Welfare in the Context of the European Union: Reflections on the Directive 2010/63/EU and Its Transposition in Italy*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 3, 2015, 75-97.

25 Corte cost., sent. n. 166 del 2004. Per un commento, R. Bin, *La Corte e la scienza*, in A. D'Aloia, *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario (Parma, 19 marzo 2004)*, Giappichelli, Torino, 2006, 1-22.

26 Ib. («È noto che esistono anche opinioni contrarie ad ogni specie di sperimentazione animale, dal momento che si asserisce che queste sperimentazioni sarebbero in realtà inefficaci, ma si tratta di opinioni scientifiche finora largamente minoritarie e non recepite né dal legislatore nazionale, né da quello europeo»)

27 R. Bin, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 120 ss. Per una applicazione di tale meccanismo alla dimensione scientifica, P. Veronesi, *Le cognizioni scientifiche nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2009, 607-609.

28*Ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 185 del 1998; Conseil Constitutionnell, dec. 2013-674 CD. Ho analizzato tali aspetti in S. Penasa,*Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Politica del diritto*, 2, 2015, 271-324.

29 Su tali aspetti, da ultimo D. Servetti, *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislativa e giurisdizionale*, Pacini Editore, 2019.

30 *Ex plurimis*, Corte cost., sent. 185/1998 e n. 188/2000, in cui la Corte afferma «il ruolo essenziale» svolto dagli organismi tecnico-scientifici della sanità, in base al principio per cui le valutazioni di natura tecnica «devono essere assunte nelle competenti sedi, consapevole com'essa è delle attribuzioni e delle responsabilità che a detti organi competono».

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

I poteri in autotutela dell'amministrazione nell'esecuzione della concessione di servizi e la tutela del legittimo affidamento. Nota a T.A.R. Piemonte, sez. II, sentenza del 6 maggio 2020, n. 263

Viviana Vaira[1]

T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 295/2019 – sent. del 06/05/2020 n. 263,

Est. Faviere, Pres. Testori
[Club Scherma Torino A.S.D. c. Comune di Torino]

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La sentenza. - 3. Sui poteri autoritativi dell'Amministrazione in corso di esecuzione del contratto di concessione di servizi. - 4. Sul bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e l'interesse del privato alla tutela del legittimo affidamento. - 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

Con sentenza n. 263 del 6 maggio 2020 il TAR Piemonte ha sancito la legittimità della delibera con cui l'Amministrazione comunale disponeva in autotutela la rettifica della durata della concessione di servizi dichiarando il concessionario decaduto.

La questione principale concerne il respingimento del primo motivo di ricorso proposto dalla associazione ricorrente (Club Scherma Torino A.S.D.) che, in forza di stipulata convenzione, gestiva un impianto sportivo sito in un complesso immobiliare di proprietà del Comune di Torino. Le censure dedotte vertono sulla violazione del principio generale dell'affidamento per mezzo dell'esercizio, da parte dell'Amministrazione, di un potere autoritativo nel corso della fase esecutiva del rapporto negoziale.

La sentenza in esame offre spunti di analisi in ordine al rapporto tra autotutela, legittimo affidamento e concorrenza affrontando il tema della natura e dell'esercizio dei poteri dell'Amministrazione nella concessione di servizi, con specifico riferimento alla valutazione dei presupposti per un intervento autoritativo durante la fase esecutiva del rapporto concessorio.

2. La sentenza.

La vicenda di cui trattasi ha origine dall'erronea proroga della convenzione che disciplina il rapporto negoziale tra il Comune di Torino e l'associazione ricorrente nel corso dell'anno 2011. Tale proroga veniva concessa dall'Amministrazione sulla base di un genetico "vizio della volontà"scaturito dalle dichiarazioni del Club Scherma rese in sede di istanza di proroga della concessione. Nella fattispecie, a seguito di violenti eventi atmosferici che provocarono numerosi danni all'immobile ospitante il complesso sportivo, l'associazione presentava domanda per l'erogazione di un contributo regionale destinato al finanziamento di interventi impiantistici ed avviava l'istruttoria per la concessione di un mutuo decennale, onde far fronte ai lavori urgenti di ripristino delle attrezzature sportive. Alla luce di tali iniziative, benché mancassero quasi quattro

anni alla naturale scadenza della convenzione, l'associazione chiedeva al Comune la proroga della stessa sino al 2021. La richiesta veniva motivata dell'istante in forza del collegamento della durata della gestione alla presenza di un mutuo decennale. La piena disponibilità dell'immobile per l'intera durata del mutuo, quale fondamento della proroga, veniva configurata dall'associazione quale requisito essenziale per l'ottenimento dei contributi destinati agli interventi, secondo quanto previsto dal bando regionale. L'Amministrazione concedeva pertanto tale proroga condizionandone risolutivamente l'efficacia all'ottenimento del finanziamento regionale, conseguito nel corso dei mesi successivi. Qualche anno dopo, il Comune di Torino accedeva alla documentazione inerente al finanziamento ottenuto dall'associazione e appurava che la durata decennale della proroga concessa non aveva ragione di essere, in quanto l'istanza riguardava un contributo in conto capitale, per il cui ottenimento sarebbe stata sufficiente, ai termini del bando regionale, una disponibilità dell'immobile pari a sei anni.

A conclusione del citato procedimento, l'Amministrazione disponeva la riconduzione della durata della concessione alla più breve scadenza del 31 dicembre 2016, dichiarando il concessionario decaduto. Avverso tale atto la ricorrente invoca, *inter alia,* la violazione del principio generale dell'affidamento poiché, considerato che il rapporto negoziale era oramai entrato pienamente nella sua fase esecutiva, "*l'amministrazione avrebbe tutt'al più dovuto richiedere un annullamento giudiziale del contratto, secondo il disposto degli artt. 1427, 1439 e 1441 c.c.*".

Il Consiglio ha ritenuto infondata tale censura sposando innovativi orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in tema di poteri autoritativi dell'Amministrazione durante la fase dell'esecuzione nei contratti pubblici.

3. Sui poteri autoritativi dell'Amministrazione in corso di esecuzione della concessione di servizi

Come noto, nella dottrina amministrativa si ravvisa un ampio dibattito in materia di concessioni[2].

Un primo consolidato orientamento afferma che in tutte le controversie afferenti l'esecuzione dei contratti, inclusi gli appalti e le concessioni di servizi, emergono situazioni giuridiche soggettive di diritto e non di interesse legittimo[3]. Secondo gli Ermellini, tale assunto sta alla base della ripartizione di giurisdizione tra giudice amministrativo (cui compete la parte procedimentale o "pubblicistica") e giudice ordinario (cui compete la parte esecutiva del contratto)[4].

A livello europeo, la disciplina in materia di concessioni riconosce i principi della certezza del diritto, del legittimo affidamento e della tutela della concorrenza. Entro tale quadro emerge l'importanza dell'effettività e dell'immediatezza dell'esecuzione[5], ponendo l'enfasi sulle esigenze di diligente cooperazione tra le parti del rapporto concessorio[6]. Nel diritto europeo si conferma dunque la natura contrattuale della concessione, quale vincolo fondato su di una sostanziale pariteticità tra le parti[7], seppure preceduto da una fase di scelta del contraente privato propriamente amministrativa[8].

Con la direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, l'Unione Europea ha colmato un considerevole vuoto normativo nell'intento di tutelare la concorrenza ne e per il mercato da misure distorsive derivanti dalla irragionevole estensione del modello concessorio nell'affidamento dei servizi pubblici[9].

Già in vigenza della precedente disciplina dei Contratti pubblici si è affermato che alcuni poteri – segnatamente quello di revoca[10] – non dovessero più essere esercitati dall'Amministrazione nei contratti pubblici di lavori, laddove la legge riconosca altre forme di tutela di matrice privatistica[11]. Secondo tale approccio, le facoltà unilaterali dell'Amministrazione avrebbero natura di diritto potestativo contrattuale, mentre l'esercizio di un potere autoritativo non si configurerebbe come

ipotesi "ordinaria" nella fase esecutiva della concessione[12]. Tuttavia, la normativa in parola non aveva esteso tali istituti alle concessioni di servizi e, pertanto, la facoltà dell'Amministrazione di intervenire in autotutela era ampiamente riconosciuta nella giurisprudenza amministrativa.

La nuova disciplina del Codice dei Contratti (d. lgs. 50/2016) e le sue recenti riforme hanno riaperto la questione.

Nondimeno, alcuni tra i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di concessioni riconoscono la sussistenza di poteri di natura pubblicistica in capo all'Amministrazione contraente anche in fase di esecuzione del rapporto contrattuale. Questo approccio affonda le sue radici nell'elaborazione nozionistico-concettuale del Ranelletti, secondo cui la concessione troverebbe la propria «*causa negli scopi di interesse generale che l'ente concedente deve raggiungere*»[13], con la conseguenza che se nella concessione è possibile riscontrare una *causa obligationis* del privato, l'obbligazione del privato non può costituire la causa della concessione[14]. Ne discende che le vicende concernenti la fase esecutiva della concessione, ancorché permeate, nella prassi, dalle regole che governano le obbligazioni contrattuali secondo la disciplina del codice civile, risultano in larga parte ancorate alle vicende del potere discrezionale, onde garantire un più intenso controllo sullo svolgimento dell'attività del concessionario[15].

A supporto della tesi che afferma la persistenza di poteri di intervento autoritativo in capo all'Amministrazione anche in corso di esecuzione del rapporto concessorio sono inoltre intervenute le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che affermano la giurisdizione del giudice amministrativo "*nei casi in cui l'amministrazione intervenga con atti autoritativi incidenti direttamente sulla procedura di affidamento, mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di eventuali altri poteri riconosciuti dalla legge*"[16].

In materia di contratti pubblici si è poi giunti a riconoscere il divieto di annullamento o revoca in luogo dell'esercizio del diritto di recesso disciplinato all'art. 109 del Codice dei Contratti, mentre è stata espressamente riconosciuta natura pubblicistica, a dispetto del *nomen iuris*, delle ipotesi di risoluzione contrattuale contemplate all'art. 108, comma 1, lett. c) e d) che disciplinano la possibilità di risoluzione del contratto qualora si riscontri un difetto genetico dell'aggiudicazione, cui consegue la caducazione[17]. Nella giurisprudenza amministrativa in materia di inadempimento si è parlato di nuove ipotesi di "risoluzione" pubblicistica, di derivazione comunitaria, per vizi originari dell'aggiudicazione; espressione dell'autotutela esercitata dalle stazioni appaltanti da ricondurre al generale paradigma dell'art. 21-nonies della l. n. 241 del 1990[18].

Il TAR Piemonte accoglie questa seconda prospettiva applicandola anche nell'ambito delle concessioni di servizi, ove – *fortiori ratione* – l'Amministrazione conserva il potere di intervenire mediante atti autoritativi laddove occorra incidere sul procedimento di affidamento per eliminare vizi di legittimità, anche successivamente riscontrati. Tale potere verrebbe a fondarsi su due principali elementi: da un lato, la natura fortemente pubblicistica del rapporto concessorio, da altro lato, la crescente importanza di tutelare la concorrenza anche nella fase esecutiva del rapporto[19].

4. Sul bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e l'interesse del privato alla tutela del legittimo affidamento

La vicenda pone altresì la questione del contemperamento degli interessi in gioco: da una parte, l'interesse pubblico allo svolgimento di una regolare procedura ad evidenza pubblica per la selezione del concessionario; da altra parte, la tutela del legittimo affidamento dell'operatore.

Il principio di legittimo affidamento si esplica come specifica declinazione del più ampio principio della certezza del diritto[20], annoverato dalla Corte di Giustizia tra i principi cardine dell'ordinamento giuridico europeo e volto a tutelare l'affidamento che destinatari delle decisioni delle istituzioni hanno generalmente diritto a riporre nella stabilità, almeno per un certo tempo, delle situazioni sorte in base a tali decisioni[21].

Sulla scia di tale impostazione, la progressiva disciplina dei principali istituti di autotutela si è orientata al contemperamento dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici da parte delle Amministrazioni con quella del legittimo affidamento in capo al privato connessa alla stabilità dei rapporti giuridici con la P.A.[22], nonché ai principi di buona fede e diligenza del comportamento nelle questioni di diritto pubblico[23].

Tale contemperamento trova espressione in una serie di limiti generali al potere di autotutela dell'Amministrazione in sede di esecuzione di un contratto[24]. Tra questi, i giudici di Palazzo Spada affermano in via generale che il legittimo affidamento prevale sull'interesse al mero ripristino della legittimità degli atti, soprattutto in presenza di forme di autotutela conservativa[25].

Tuttavia, il TAR Piemonte avalla le più recenti tesi dottrinali, recepite da parte minoritaria della giurisprudenza amministrativa, e ritiene particolarmente pregnante – pertanto prevalente rispetto al legittimo affidamento della ricorrente – l'interesse pubblico all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica, che, per sua natura, sintetizza il ripristino di una situazione di legalità funzionale alla tutela delle più generali esigenze di concorrenza per il mercato[26].

Anche nel quadro giuridico europeo, la proroga delle concessioni già rese si inserisce all'interno di una procedura competitiva e concorrenziale ispirata ai principi dettati dal Trattato istitutivo, in modo tale da consentire, anche attraverso idonee forme di pubblicità, la possibilità per le imprese interessate di esplicare le proprie *chances* partecipative[27]. Ne discende che, nel caso *de quo,* si è di fronte ad un "interesse pubblico composito", riferibile non solo all'Amministrazione, ma anche ad una platea di operatori del settore qualificabili come portatori di interessi tutelati[28].

Inoltre, la *ratio* che giustifica la tutela dell'affidamento si riscontra nella buona fede che il privato ripone nella situazione giuridica formatasi successivamente all'azione della P.A. e consolidata nel tempo, indipendentemente da ogni giudizio relativo alla legittimità del provvedimento. Pertanto, la tutela del legittimo affidamento non può considerarsi assoluta, e non opera quando l'affidamento è riconducibile ad una condotta negligente, imprudente o addirittura in malafede dell'operatore economico che entra in contatto con la P.A[29].

5. Osservazioni conclusive

Da quanto *supra* esposto emerge che, nella connotazione del potere di autotutela dell'Amministrazione, il giudizio di buona fede, la tutela dell'affidamento e la diligenza del comportamento assumono progressiva importanza, in specie durante la fase esecutiva della concessione di servizi.

Nella giurisprudenza nazionale ed europea tali principi vengono riconosciuti sotto il duplice profilo di regole di condotta del diritto pubblico e di regole di validità degli atti e dei provvedimenti amministrativi[30]. Ne discende un necessario bilanciamento tra l'esperimento di poteri autoritativi dell'Amministrazione nella fase esecutiva del rapporto concessorio e la tutela del legittimo affidamento del concessionario; bilanciamento che pare protendere verso la più ampia e completa tutela della concorrenza nei servizi pubblici.

Sulla scorta di tali considerazioni, il Tribunale Amministrativo Regionale piemontese afferma la legittimità del provvedimento adottato dal Comune di Torino il quale, dopo aver appurato che i presupposti di fatto e di diritto su cui si fondava la proroga in realtà non sussistevano così come

inizialmente rappresentati, è intervenuto con un nuovo procedimento, rettificando la data di scadenza della concessione.

Tale approccio conferma la sussistenza dei poteri autoritativi in capo alla P.A. anche nel corso della fase esecutiva del rapporto negoziale, in linea con i più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, ove emerge un progressivo superamento del tradizionale paradigma della concessione-contratto di matrice europea verso una maggiore funzionalizzazione del contratto all'interesse pubblico. Ne consegue un'insita commistione di poteri autoritativi e interessi pubblici in qualunque aspetto del rapporto concessorio, finanche nella fase esecutiva dello stesso.

1 Dottoranda di ricerca in diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino; LL.M. Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Germania).

2 La natura giuridica della concessione è stata a lungo dibattuta e, in dottrina, sono state sostenute tesi differenti che hanno attribuito maggiore rilevanza all'aspetto ora pubblicistico ora privatistico dell'istituto. Le principali teorie hanno definito la concessione in termini di contratto, provvedimento o provvedimento-contratto. M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni,* 198 G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo,* Milano, 1958; F.G. Scoca, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici,* in *Le concessioni di servizi* a cura di F. Roversi Monaco, Rimini, 1988; G. Cordova, *Procedimento di revisione o di aggiornamento del piano economico finanziario di un rapporto concessorio,* (Nota a sent. Cons. Stato sez. V 17 luglio 2019 n. 5022), in *Il Foro italiano,* 12/2019, 660 – 665. La dottrina successiva pone l'enfasi sul carattere provvedimentale sulla scorta dell teoria degli atti a formazione progressiva. Così A. M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo,* (1940), Milano 1964, in particolare p. 183 ss. e p. 260 ss. Infine, con Ranellletti la concessione venne inquadrata in una figura mista, che si pone tra l'atto autoritativo e il contratto. Si v. O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative,* in *Giur.it,* XVLVI, 1894, IV, 7-83. In generale sul tema si veda, *ex plurimis,* F.Gullo, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative,* Padova, 1965; R. Cavallo Perin, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale,* Torino, 1998; D. Sorace – C. Marzuoli, voce «*Concessioni amministrative»*, in *Dig. disc. pubbl*., Torino, 1989, III, 280 ss.; A. Moliterni, *L'affidamento delle concessioni di servizi tra principi generali e regole di dettaglio*, in *Dir. amm.,* IV, 2012, 567 ss.

3 Si veda, *ex multis,* F. Merusi, *Annullamento dell'atto amministrativo e caducazione del contratto,* in *Foro Amm. TAR,* 2/2004, 569 ss.; M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative*, cit., 117 ss.

4 In tal senso Cass., SS.UU, n.12902/2013; Cass. SS.UU, n. 9861/2015; e Cass. SS.UU n. 14188/2015 in una fattispecie in cui il ricorrente contestava la mancata stipulazione del contratto, reclamando un danno da responsabilità precontrattuale dell'amministrazione. Sul punto, il Cons. St., sez. III, n. 5116/2015 ha affermato che: "*E' stato chiarito, con insegnamenti coerenti tra i pronunciamenti delle due autorità giurisdizionali interessate, che la potestà cognitiva delle condotte e dei provvedimenti assunti prima della definizione della procedura di affidamento dei contratti di appalto (di lavori, servizi e forniture) o nella fase compresa tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto dev'essere ascritta entro il perimetro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mentre la cognizione di quelli afferenti all'esecuzione dell'accordo negoziale (con l'eccezione di quelli, espressamente riservati alla giurisdizione esclusiva amministrativa, relativi al divieto di rinnovo tacito dei contratti, alla revisione dei prezzi e al loro adeguamento) appartiene alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria*."

5 In questo senso CGUE, sentenza 2 febbraio 1989, causa 94/87, in «Raccolta», 1989, 175 ss.; sentenza 4 aprile 1995, causa 348/93, in «Raccolta», 1995, 673 ss.; sentenza 10 giugno 1993, causa 183/91, in «Raccolta», 1993, 3131 ss.; sentenza 29 gennaio 1998, causa 280/95, in «Raccolta», 1998, 259 ss.; sentenza 27 giugno 2000, causa 404/97, in «Raccolta», 2000, 4897 ss.; sentenza 3 luglio 2001, causa 378/98, in «Raccolta», 2001, 5107 ss.; sentenza 7 marzo 2002, causa 310/99, in «Raccolta», 2002, 2289 ss.

6 G. Greco, *La direttiva in materia di concessioni,* in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2015, 1095-1126.

7 Sulla concessione come forma di partenariato pubblico-privato si v., M. P. Chiti, I*l Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in G. Cartei - M. Ricchi (a cura di), *Finanza di progetto e Partenariato pubblico-privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività,* Napoli, 2015.

8 Ne deriva una struttura bifasica, nella quale al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale. Sul tema cfr. G.Fidone, *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della direttiva 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubb. Com*., I, 2015, 101 ss.

9 In tema di concessioni demaniali la CGUE chiariva che, ai sensi della Direttiva Servizi (Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 , relativa ai servizi nel mercato interno – *Bolkenstein),* è autorizzazione "*qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio*". Così definita, nell'alveo dell'autorizzazione la Corte fa rientrare anche la concessione, in quanto titolo rilasciato dalla competente autorità per accedere ad una attività di servizio. Cfr. CGUE 14 luglio 2016 n. C-458/14.

10 Sul punto, v. T.A.R. Sicilia-Catania, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 1230, in *Foro amm*. - TAR, 2009, 7-8, 2307 secondo cui *"la clausola della convenzione, che collega la revoca della concessione per la raccolta dei giochi pubblici al ritardo dell'avvio della rete telematica, costituisce una clausola risolutiva espressa".*

11 Secondo tale approccio il fulcro del rapporto concessorio è affidato alle norme in materia di inadempimento. Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., sent., 20 giugno 2014, n. 14.

12 A. Gemmi, *Il tramonto della concessione-contratto: la svolta pubblicistica della giurisprudenza,* in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 457-508.

13 O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, cit., p. 60.

14 Cfr. M. Pallottino, *I nuovi problemi della concessione di opera pubblica,* in *Arch. giur. opp. Pubb*., 1991, 2413; P. L. Portaluri, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998, 249. Secondo tale prospettiva, la relazione tra l'ente ed il concessionario verrebbe a delinearsi in termini pubblicistici in grado di garantire all'amministrazione uno statuto di primazia in corso di rapporto. Tale statuto permetterebbe l'aggiornamento unilaterale del sinallagma alle esigenze pubbliche, e, all'occorrenza, la risoluzione del rapporto stesso.

15 A. Moliterni, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Dir. Amm* 4/2012, 600.

16 Cfr. Cass. SS.UU., ord. 18 dicembre 2018, n. 32728, indirizzo confermato in Cass. civ., ord. 27-11-2019, n. 31027.

17 Cfr. T.A.R. Campania Napoli Sez. I, 26/03/2020, n. 1261. Occorrerà dunque chiedersi quale sia la natura di tali vizi presi in considerazione dalla norma, al di là del *nomen iuris*.

18 Così Cons. St., comm. spec., 28 dicembre 2016, n. 2777.

19 Sul tema si v. R. Cavallo Perin – G. M. Racca, *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici,* in *Dir. Amm. 2/2010,* 325-354. Tale tesi ha trovato accoglimento nella nota Adunanza Plenaria del Cons. St., n. 10 del 2 aprile 2020 con riferimento all'applicabilità dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure di appalto anche durante la fase esecutiva del contratto.

20 Sui rapporti tra il principio della certezza del diritto ed il principio del legittimo affidamento, si v. CGUE, sentenza del 5 marzo 1980, Causa 265/78, in «Raccolta», 1980, p. 617. Sul punto cfr. F. Capelli, *La tutela del legittimo affidamento nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, 112 ss.; G. M. Umbertazzi, *La tutela dei diritti quesiti e del legittimo affidamento nel diritto comunitario, ivi,* 1978, 418.

21 V. Sottili, *Revoca di aiuti di Stato e tutela dell'affidamento,* in I*l diritto dell'Unione europea,* 1998, 172 ss.

22 A. Travi, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Diritto pubblico,* 1/2018, pp. 121-140.

23 Sul tema si cfr. F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001, spec. pp. 41 ss. , Id., *L'affidamento del cittadino,* Milano, 1970; G. M. Racca, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza,* Napoli, 2000.

24 R. Giovagnoli, *Autotutela amministrativa e contratto: questioni sostanziali e processuali*, in *giust.Amm.it 2013.*

25 *Ex plurimis* Cons. St., sez. V, 23.10.2014, n. 5234.

26 Cfr. R. Cavallo Perin – G. M. Racca, op. cit., 329 s.

27 F. Zammartino, R.L. De Monaco, *Brevi riflessioni sull'istituto della concessione alla luce del diritto comunitari,* in http://www.amministrativamente.com/index.php/formez*,* 2020, 5 ss.

28 F. Satta, *Annullamento dell'aggiudicazione: la fine di un problema*, in *Dir. Amm.,* 2009, 125 ss.

29 E. Furian, *L'affidamento nei confronti della Pubblica Amministrazione,* in http://www.mgiudiziario.it/mgiudiziario/*,* 2018.

30 F. Rinaldi, *Riflessioni su giudizio di buona fede e tutela dell'affidamento: tra regole di diritto privato e regole di diritto pubblico*, in *Diritti fondamentali,* 1/2018, 1 ss.

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

Ticket sanitari e agevolazioni sociali: il Fattore famiglia piemontese supera il vaglio della Corte costituzionale

MONICA BERGO[1]

(ABSTRACT)

L'esame della sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2020 sul Fattore famiglia piemontese introduce all'analisi delle misure statali e regionali di compartecipazione alla spesa sanitaria e delle agevolazioni per l'eccesso ai servizi sociali, con un focus sullo stato di salute del nostro sistema "integrato" di welfare familiare, dove per integrato si intende la compresenza sul territorio nazionale di norme statali e regionali.

1. Premessa.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 91 del 2020 ha offerto una interpretazione costituzionalmente orientata di una norma della legge regionale n. 16 del 2019 così salvando il c.d. "Fattore famiglia" piemontese, strumento di *welfare* regionale finalizzato a valorizzare il ruolo della famiglia nella società, a sostegno e integrazione delle misure attualmente presenti a livello nazionale.

Il *punctum dolens* della vicenda ruota intorno a due problematiche principali, che costituiscono anche le ipotesi di verifica della presente trattazione: la compatibilità a Costituzione di misure regionali di compartecipazione alla spesa sanitaria; la compatibilità a Costituzione di agevolazioni regionali per l'accesso alle prestazioni sociali.

L'esame della sentenza in commento introduce anche a qualche riflessione sul più ampio problema relativo alla valutazione di idoneità delle misure statali attualmente in vigore in tema di compartecipazione alla spesa socio-sanitaria e di agevolazione per l'accesso alle prestazioni sociali a garantire l'eguaglianza nell'accesso ai diritti. A tale scopo è di ausilio la giurisprudenza costituzionale sui rapporti Stato-Regioni in materia di ticket sanitari e politiche di *welfare* familiare.

Questo saggio si propone di verificare i menzionati quesiti, principiando dall'analisi del caso che ha dato origine alla sentenza in commento.

2. Alcuni cenni ricostruttivi della sentenza n. 91 del 2020.

Con il ricorso n. 69 del 2019, lo Stato ha impugnato due norme della Legge regionale Piemonte 9 aprile 2019, n. 16: la prima è l'art. 3, comma 1, lett. *a)*, che, elencando gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia, individua le "prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa"[2]; la seconda è l'art. 4, che affida alla Giunta regionale la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del fattore famiglia, anche provvedendo alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale[3].

Con riferimento alla prima censura, la Corte procede preliminarmente alla ricostruzione dell'intricato ordito normativo che caratterizza il sistema statale di compartecipazioni alla spesa sanitaria[4], fissato originariamente dall'art. 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537[5].

La disciplina statale del *ticket* sanitario, infatti, con un incedere a dir poco schizofrenico, è stata introdotta e poi soppressa per ben quattro volte[6].

Da un punto di vista generale, al *ticket* ordinario per le prestazioni di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero è stato affiancato un ticket aggiuntivo di 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (ai sensi dell'art. 1, comma 796, lett. *p)*, l. 296/2006).

Su questo ulteriore ticket, c.d. super-ticket, è stato introdotto un margine di discrezionalità per le Regioni, che sono libere di applicarlo o di adottare due tipi di misure alternative, a condizione che venga comunque garantita l'equivalenza tra il gettito da esse derivante e quello conseguente all'applicazione del criterio dettato dalla norma statale. Ai sensi della lett. *p-bis)* del medesimo comma 796, introdotta dall'art. 6-quater, d.l. 28 dicembre 2006, n. 300, le Regioni, infatti, possono alternativamente:

- introdurre misure di partecipazione, previa verifica di equivalenza, sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario e dell'appropriatezza, da parte del «Tavolo tecnico», oppure
- procedere alla stipula di un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'adozione di ulteriori misure alternative.

Nello specifico, la Regione Piemonte ha deciso di avvalersi della facoltà di adottare misure alternative al ticket fisso di 10 € (ma con effetto finanziario equivalente al gettito previsto dall'applicazione della quota fissa sulla ricetta), prevedendo per i cittadini non esenti di incrementare il ticket ordinario con una quota aggiuntiva, modulata in ragione del valore della ricetta (cfr. Delibera di Giunta della Regione Piemonte n. 11-2490 del 29 luglio 2011).

Secondo il ricorrente, la disciplina dei ticket – in quanto finalizzata a reperire risorse necessarie alla spesa sanitaria – rientra al contempo nella competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei Lea (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m)*, Cost.) e nella competenza statale di fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (materia concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost.).

In effetti la giurisprudenza costituzionale è concorde nel ritenere che la disciplina della compartecipazione alla spesa sanitaria «*non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza*»[7].

In questa prospettiva, sempre secondo un orientamento costante della Consulta, «*la misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, "giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni", considerato che "dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione" (sentenza n. 203 del 2008)*»[8].

Dati questi assiomi "incontrovertibili" – quantomeno ad assetto costituzionale invariato – va ricordato che, in materia di Lea alle Regioni è concessa solo una differenziazione *in melius*[9], sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Le Regioni, cioè, possono diversificare l'offerta sanitaria solo per quanto riguarda i c.d. "extra lea", cioè per tutto quanto non è contenuto nell'elenco di cui al d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, che – come noto – ha da ultimo aggiornato e riscritto i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie[10]. Anche la copertura finanziaria degli extra-Lea ricade interamente sulle Regioni, che a questo scopo possono introdurre misure aggiuntive di compartecipazione alla spesa[11].

Nel caso di cui al Fattore famiglia piemontese, il primo profilo di impugnazione (art. 3, comma 1, lett. a)) concerne la facoltà per le Regioni di integrare il sistema statale di compartecipazioni alla spesa socio-sanitaria, per prestazioni che sono ricomprese nei Lea.

In merito, la Corte costituzionale ha verificato se esista una competenza regionale ad intervenire sul piano quantitativo/finanziario dei Lea.

La risposta in merito è negativa, data «*l'intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale*»[12]. Già in precedenza, peraltro, la Corte costituzionale aveva ricordato che le prestazioni rientranti nei Lea sono definite tipologicamente, qualitativamente e per gli elementi di costo per gli assistiti. Tutti questi elementi rientrano nella potestà legislativa esclusiva statale (da esercitarsi previo coinvolgimento delle Regioni, attraverso l'intesa in Conferenza Stato Regioni)[13].

Conseguentemente, nella sentenza n. 91 del 2020 il Giudice delle leggi ha escluso che il Fattore famiglia piemontese possa comportare alcuna integrazione normativa del regime statale delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie.

Si tratta di un'*impasse* solo apparente, poiché tale affermazione non ha impedito alla Corte di salvare la norma di cui all'art. 3, comma 1, lett. *a),* circoscrivendone l'operatività unicamente sui costi «*relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale*»[14].

Secondo il dato testuale della sentenza n. 91 del 2020, i margini di intervento per le Regioni si esaurirebbero ai c.d. extra-lea, di cui sopra.

Tale soluzione però non sembra né l'unica percorribile, né quella effettivamente sposata dalla Corte. Il passaggio richiamato della sentenza, infatti, non chiarisce se il riferimento alle "altre tipologie di prestazioni" sia da considerarsi rispetto a tutte le prestazioni sanitarie, da cui discenderebbe una possibilità di modulare unicamente i costi delle prestazioni a carattere socio-sanitario (nell'ambito riservato alla competenza regionale residuale); ovvero se sia da considerarsi con riferimento agli spazi di manovra in ambito sanitario che lo stesso legislatore statale riserva alle Regioni (il c.d. super-ticket di 10 €).

Le due interpretazioni non sono confliggenti, poiché entrambe sembrano percorribili dal punto di vista della loro sostenibilità costituzionale.

Con riferimento alla prima, va ricordato che analoga soluzione è stata adottata dalla Regione Lombardia con la disciplina del "Fattore famiglia" lombardo, di cui alla legge regionale 27 marzo 2017 n. 10. L'ambito di applicazione del "Fattore famiglia" lombardo, infatti, ha espressamente escluso il settore sanitario, essendo circoscritto «*nell'ambito sociale e nella quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie, nel sostegno per l'accesso all'abitazione principale, ad eccezione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nei servizi scolastici e di formazione anche per favorire la libertà di scelta educativa, nel trasporto pubblico locale e nei servizi al lavoro*» (art. 3, l. r. Lombardia n. 10 del 2017). La Regione Lombardia ha dunque optato per un meccanismo di valorizzazione delle famiglie con maggiori carichi che non interviene sui ticket sanitari.

Quanto alla seconda interpretazione, che apre ad una autonomia regionale in materia di compartecipazione alla spesa per i Lea, seppur limitata al c.d. super-ticket – tesi che sembrerebbe maggiormente avvalorata dalla Corte – si tratta di una autonomia che potrebbe definirsi "derivata", poiché consegue a una disposizione normativa dello Stato (*ex* art. 6-*quater*, d.l. n. 300 del 2006, introduttivo della lettera *p-bis*)[15].

Tale tesi peraltro era stata sostenuta anche dalla Regione Piemonte – nonché dal ricorrente[16] – che nella propria memoria di costituzione ha precisato che l'unico spazio di operatività per il Fattore famiglia piemontese è quello riservato dall'art. 1, comma 796, lett. *p-bis),* legge n. 296 del 2006, relativo al c.d. super-ticket (su cui la Regione Piemonte è intervenuta optando per un regime alternativo al ticket fisso dei 10 euro, con la citata DGR n. 11-2490 del 2011), e perciò nel pieno rispetto della normativa nazionale[17].

Su questa interpretazione sembra opportuno soffermarsi.

Viene, infatti, da chiedersi se siano legittime quelle forme di compartecipazione alla spesa che determinano una differenziazione su base regionale del diritto della popolazione assistita ad accedere alle prestazioni sanitarie comprese nei Lea.

Sono molteplici, infatti, le prestazioni incluse nei Lea per le quali è previsto il pagamento del ticket, differenziato a livello regionale. Si pensi alle visite specialistiche o agli esami di diagnostica strumentale e di laboratorio; o, ancora, alle cure termali che rappresentano prestazioni ricomprese nei Lea e – ad esclusione dei soggetti esenti – sono gravate dal super-ticket, applicato in modo disomogeneo nelle diverse Regioni in Italia e quindi il cui costo complessivo è diverso a seconda della regione di residenza.

Da un lato il legislatore statale – suffragato da una concorde giurisprudenza costituzionale – esercita la potestà di disciplinare in modo unitario la compartecipazione alla spesa sanitaria, per garantire un assetto unitario dei Lea, sia quantitativamente che qualitativamente; dall'altro e contemporaneamente il legislatore statale, introducendo la facoltà per le Regioni di applicare in autonomia il c.d. super-ticket, ha aperto a una differenziazione territoriale sulle soglie di accesso a prestazioni ricomprese nei Lea, che si riflette sull'eguaglianza nell'accesso alle cure.

Nelle Regioni che applicano misure alternative al super-ticket, infatti, la quota ricetta è rimodulata in base al reddito familiare oppure la rimodulazione è basata sul valore della ricetta con differenze sia per le fasce di reddito applicate, sia per le modalità di calcolo del reddito considerato, sia per le fasce di valore delle ricette.

Tale differenziazione rischia di essere irragionevole se riferita ai livelli essenziali delle prestazioni che, proprio ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m),* Cost., devono essere garantiti in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, non solo nell'*an* e nel *quantum*, ma anche nel costo.

3. L'assetto unitario della compartecipazione alla spesa sanitaria in Italia: sogno o realtà?

Come noto, la logica sottesa all'introduzione di meccanismi di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini è di generare comportamenti responsabili e controllare l'accesso ingiustificato alle prestazioni. La figura dei ticket sanitari però si è progressivamente trasformata[18] in un importante capitolo di entrate per le Regioni in un periodo storico segnato da una consistente riduzione del finanziamento pubblico al Servizio Sanitario Nazionale (SSN)[19].

La stessa giurisprudenza costituzionale ha rilevato che il ticket inizialmente «*era concepito più in funzione di dissuasione dal consumo eccessivo di medicinali»,* ma con il passare del tempo è diventato sempre più un mezzo «*per la riduzione della spesa pubblica in materia sanitaria*»[20].

Dal punto di vista normativo, è interessante notare come la parziale regionalizzazione dei ticket sia avvenuta parallelamente alla trasformazione di questo strumento in un meccanismo di finanziamento delle prestazioni sanitarie, sempre più sottoposte ai limiti della finanza pubblica.

Intorno ai primi anni '90 viene consentito alle Regioni di far fronte con risorse proprie «agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi»[21]. Per finanziare la corrispondente spesa è prevista la "facoltà" per le Regioni di aumentare – e quindi differenziare – i ticket previsti dalla legislazione nazionale (comma 2). Infine, le Regioni avrebbero potuto introdurre nuove "forme di partecipazione alla spesa per eventuali altre prestazioni da porre a carico dei cittadini" (comma 3).

Un dato da non trascurare è che tali norme hanno formalmente attribuito ai ticket una funzione di finanziamento della spesa – anche se solo di una spesa "aggiuntiva" – così abbandonando l'impostazione originaria, ossia di far diminuire la domanda (e quindi la spesa), e non certo di aumentarne il finanziamento.

In seguito, l'art. 4, comma 3, d.l. 18 settembre 2001, n. 347 recante "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria"[22], ha previsto che le Regioni potessero coprire eventuali disavanzi di gestione con l'introduzione di ulteriori misure di partecipazione alla spesa.

Le successive modifiche alla disciplina del ticket sanitario[23] sono concepite in risposta al problema della limitatezza delle risorse e della sostenibilità del debito pubblico – statale quanto regionale – principi che entrano così in bilanciamento con il diritto di accesso eguale alle cure.

Tali scelte hanno ottenuto il *placet* della Corte costituzionale che in alcune occasioni ha riconosciuto come legittimo il bilanciamento operato dal legislatore statale nella disciplina del super-ticket, sia quando è stato introdotto, sia quando è stato abolito (temporaneamente, a livello statale, ma rimesso alla discrezionalità degli enti territoriali a livello regionale).

Nella sentenza n. 203 del 2008, ad esempio, il giudice delle leggi ha ricordato che la spesa sanitaria deve necessariamente essere «*compatibile con "la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare ··· al settore sanitario" (sentenza n. 111 del 2005)*»[24]. Di conseguenza, l'introduzione del super-ticket, vincolante per tutte le Regioni e finalizzata a finanziare almeno in parte il SSN, giustificava una limitazione «*dell'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario ··· alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa*»[25].

Può destare qualche perplessità che nella stessa pronuncia il Giudice delle leggi abbia valutato come legittima sia la norma che introduceva il super-ticket di dieci euro in modo omogeneo su tutto il territorio, sia la norma che ne ha ammesso l'applicazione differenziata a livello regionale, «*nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute*»[26].

Perplessità che non sembra diradarsi leggendo le motivazioni conclusive della sentenza n. 203 del 2008, dove scompare l'esigenza di stabilità finanziaria, e la Corte ribadisce che i criteri di compartecipazione alla spesa sanitaria devono essere omogenei, onde evitare differenziazioni passibili di minare l'eguaglianza nell'accesso alle prestazioni comprese nei Lea[27].

In un'altra pronuncia, la norma che aboliva (temporaneamente) il super-ticket, lasciando alle Regioni la possibilità di applicarlo o meno, in misura integrale o ridotta[28], è stata valutata come un intervento di coordinamento della finanza pubblica, legittimo nella misura in cui lascia «*alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di "strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi di riequilibrio finanziario"*»[29]. Lo Stato, infatti, con la norma in questione ha trasferito alle Regioni la competenza a definire il dettaglio della compartecipazione alla spesa sanitaria, fissandone solo il limite complessivo, pari al gettito che deriverebbe da un'applicazione uniforme del super-ticket di 10 euro.

Nel ragionamento seguito dalla Corte, le norme oggetto di impugnazione «*non contraddicono l'omogeneità delle forme di compartecipazione alla spesa, dal momento che esse si limitano a consentire una contenuta variabilità dell'importo del ticket fra Regione e Regione, pur sempre entro una soglia massima fissata dallo Stato*»[30].

La Corte, in altri termini, ha valutato legittima la "regionalizzazione" del super-ticket perché le differenziazioni prodotte dai sistemi regionali di compartecipazione alla spesa nell'accesso alle prestazioni sanitarie sarebbero «contenute».

In effetti, se si guarda all'ammontare complessivo del fondo sanitario nazionale, pari a circa 114,4 miliardi (2019), la quota raccolta con i ticket (farmaci e prestazioni) ammonta a circa 3 miliardi. Di questi tre miliardi, la quota del super-ticket non supera i 400 milioni di euro. In questo senso, a confronto con i 114,4 miliardi del Fondo sanitario nazionale, 400 milioni di euro possono apparire una cifra "contenuta".

Eppure, se si osservano i dati sulle differenze ragionali prodotte dai ticket, emergono valori che non sembrano così trascurabili. Diversi studi, infatti, dimostrano che l'autonomia con cui le Regioni hanno introdotto sistemi di compartecipazione alla spesa sanitaria ha generato una vera e propria "giungla dei ticket"[31]. Le differenze regionali riguardano sia le prestazioni su cui vengono applicati i ticket (farmaci, prestazioni ambulatoriali e specialistiche, pronto soccorso, etc.), sia gli importi che i cittadini sono tenuti a corrispondere, sia le regole utilizzate per definire le esenzioni.

Intorno agli anni 2000, mentre è stata abolita, a livello nazionale, ogni forma di partecipazione degli assistiti per l'assistenza farmaceutica, la maggior parte delle Regioni, proprio per fare fronte al proprio disavanzo, hanno introdotto sui farmaci di "fascia A" specifiche forme di compartecipazione alla spesa farmaceutica (i ticket per i farmaci), che in genere consistono in una quota fissa per ricetta o per confezione, e ne hanno regolato le esenzioni (art. 5 del decreto-legge n. 347 del 2001).

Questo mosaico normativo si è rivelato un moltiplicatore delle differenze regionali sugli importi totali dei ticket.

Tali disuguaglianze si accentuano considerando separatamente l'impatto del ticket sui farmaci e quello per le prestazioni. In particolare, se il dato della quota pro-capite totale per i *ticket* oscilla da € 88 in Valle d'Aosta a € 33,7 in Sardegna, per i farmaci tale quota varia da € 36,2 in Campania a € 16 in Piemonte, mentre per le prestazioni specialistiche va dai € 64,2 della Valle d'Aosta agli € 8,5 della Sicilia[32].

La variabilità dei sistemi di compartecipazione al costo può determinare condizioni di diseguaglianza tra i cittadini, poiché a seconda della regione di residenza i cittadini sono costretti a corrispondere per le stesse prestazioni importi diversi[33].

Alla evidente variabilità derivante dall'articolazione del sistema di compartecipazione si aggiunge la variabilità delle esenzioni.

A livello nazionale sono previste esenzioni per specifiche condizioni di salute (alcune patologie croniche, specifiche malattie rare, gravidanza, invalidità), per alcune attività di prevenzione, o per alcune categorie di cittadini individuate in base all'associazione tra condizioni personali, sociali e reddituali.

A livello regionale, invece, le esenzioni previste dallo Stato sono state di frequente estese a ulteriori condizioni di salute o a ulteriori categorie di cittadini oppure sono stati modificati i limiti di reddito. Ad esempio, in alcune regioni sono esenti tutti i disoccupati, i lavoratori in cassa integrazione o in mobilità o con contratto di solidarietà, in altre regioni sono esenti dalla partecipazione al costo i figli a carico dal terzo in poi, in altre sono esenti gli infortunati sul lavoro per il periodo dell'infortunio o affetti da malattie professionali, i danneggiati da vaccinazione obbligatoria, trasfusioni, somministrazione di emoderivati, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e familiari, i residenti in zone terremotate.

Se l'assistenza sanitaria deve essere disponibile su tutto il territorio nazionale secondo un medesimo principio di equità nell'accesso ai Lea, il sistema della compartecipazione dovrebbe probabilmente essere ridefinito, alla luce della duplice natura del ticket, in quanto trattasi di una misura volta al contempo a promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni, favorendone una richiesta appropriata, e ad ottenere un gettito finanziario per le regioni.

Su questo, la giurisprudenza costituzionale solo di recente sembra aver preso una posizione più lineare.

Ancora nel 2011 la Corte costituzionale ha ribadito che il fine del contenimento della spesa può giustificare l'introduzione di forme di compartecipazione ancorché con effetti differenziati sul territorio nazionale.

Ad esempio, nella sentenza n. 330 del 2011, sulla disciplina dei ticket farmaceutici, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che, sebbene l'erogazione dei farmaci rientri nei Lea, che sono dotati di una "generale finalizzazione egualitaria", ciononostante *«una Regione possa*

differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», purchéquesto avvenga attraverso un provvedimento amministrativo e purché *«la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica»*[34].

In questo passaggio, dunque, la Corte ha valutato come legittima la differenziazione regionale nell'accesso ai farmaci unicamente perché tale differenziazione consentiva di *«coniugare "una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica" con la garanzia che continuino "ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati ··· idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti" (citata sentenza n. 44 del 2010)»*[35].

L'esigenza di contenimento della spesa è espressamente indicata come la *ratio* dell'introduzione di forme di compartecipazione alla spesa anche nella già citata sentenza n. 187 del 2012, dove la Corte ha precisato che *«la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: "l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali ···)"»*[36].

In questo quadro giurisprudenziale la soluzione di continuità è senza dubbio segnata dalla sentenza n. 275 del 2016 che ha espressamente chiarito che «*una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali*» poiché è la tutela dei diritti fondamentali a pesare sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione[37].

Si tratta di una pronuncia di assoluto rilievo, poiché ha precisato – in una fase successiva all'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio – che per alcuni tipi di prestazioni attinenti alla tutela di diritti fondamentali non è ammesso un bilanciamento "paritario" con il principio dell'equilibrio di bilancio[38], rievocando così la teoria delbilanciamento ineguale, secondo la felice formula coniata da autorevole dottrina ben prima della modifica costituzionale del 2012 [39].

Dalla richiamata pronuncia sembra potersi inferire che una differenziazione territoriale nell'acceso alle prestazioni rientranti nell'elenco fissato dal legislatore con i Lea – benché giustificata da ragioni di stabilità finanziaria – non possa ritenersi pienamente legittima[40].

In proposito, merita un cenno la modifica al sistema di compartecipazioni alla spesa sanitaria intervenuta con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che ha – si spera definitivamente – abolito la quota di compartecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dal 1° settembre 2020, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera *p-bis)* del comma 796, l. 296 del 2006.

Questa modifica può essere salutata con favore, perché sembra il preludio a una riforma complessiva del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria, mirata a garantire maggiore eguaglianza nell'accesso alle prestazioni essenziali[41].

Al contempo, però, l'introduzione di tale norma non può non sollevare qualche interrogativo sulla effettiva portata del Fattore famiglia piemontese con riferimento alla compartecipazione alla spesa sanitaria. Se l'unico spazio di operatività riconosciuto come legittimo dalla Corte costituzionale riguarda il super-ticket, una volta abolito questo "ambito" dalla legge di bilancio per il 2020, l'art. 3, comma 1, lett. a) della l. r. 16 del 2019 rischia di essere svuotato di ogni efficacia, a meno che non si ritenga che il Fattore famiglia piemontese possa intervenire anche sulla compartecipazione alla spesa riferita agli extra-lea. In questo caso, allora, l'ambito applicativo della norma regionale impugnata potrebbe sopravvivere all'abrogazione del super-ticket.

4. Il fattore famiglia piemontese e la sua compatibilità con l'Indicatore di situazione economica equivalente (Isee).

La seconda censura proposta nel ricorso statale riguardava la compatibilità a Costituzione dell'art. 4, l. r. Piemonte n. 16 del 2019, nella parte in cui demanda alla Giunta regionale la *«definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale»* nell'attuazione del Fattore famiglia.

Secondo il ricorrente tale norma sarebbe illegittima perché si sovrapporrebbe all'Isee, ossia ai criteri stabiliti dallo Stato per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

A titolo ricognitivo, va rilevato che la disposizione impugnata attiene a un ambito materiale in cui concorrono la competenza esclusiva statale a fissare i livelli essenziali delle prestazioni sociali (c.d. Liveas) e la competenza residuale regionale in materia di servizi sociali[42].

Come nel caso dei Lea, anche con riferimento ai Liveas l'esercizio della competenza legislativa esclusiva a determinare le prestazioni comprese nei servizi sociali non comporta la regolazione di tutte le fattispecie, «*e dunque non esclude, ··· che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela*»[43].

Secondo la Corte costituzionale la censura sull'art. 4 della l.r. n. 16 del 2019 è perciò infondata perché tale disposizione è destinata ad intervenire nell'ambito "extra-Liveas", ossia nell'ambito in cui si «*riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)*»[44].

Peraltro, sempre la Corte ricorda che è la stessa disciplina statale in materia di Isee a fare salve le competenze regionali sulla formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali[45]. Il d.P.C.m. n. 159 del 2013, infatti, se da un lato identifica gli «*standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali ... tutelati dalla Costituzione*»[46], al contempo lascia «*ampi spazi normativi alle Regioni nel campo delle politiche sociali*»[47].

Secondo una giurisprudenza consolidata[48], «*la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi»*[49].

In questa prospettiva, la disposizione regionale impugnata rappresenta – nel ragionamento del Giudice delle leggi – «*la necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell'ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi»*[50].

Trattandosi di interventi che ricadono interamente nella competenza residuale della Regione, la loro quantificazione economica diventa una operazione funzionale a garantire il buon andamento dell'amministrazione, che implica non solo la programmazione degli interventi sociali ma anche la quantificazione e la copertura dei relativi oneri.

5. Uno sguardo d'insieme.

Della sentenza in commento non deve sfuggire un passaggio, che a una lettura veloce rischierebbe di essere trascurato, o di passare come mero *obiter dictum*. Il riferimento è al penultimo periodo del "considerato in diritto n. 3", dove la Corte, a giustificazione della interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 3, comma 1, lett. *a)*, l.r. 16 del 2019, evoca la *ratio legis* che ha ispirato il legislatore piemontese sul Fattore famiglia e a cui la norma impugnata è orientata.

Il Giudice delle leggi, infatti, sembra prestare particolare attenzione alle ragioni che hanno condizionato l'istituzione del Fattore famiglia, individuate nella possibilità di «*favorire l'accesso e la fruizione delle prestazioni in relazione alla situazione complessiva della famiglia*»[51].

La legge sul Fattore famiglia piemontese, infatti, è considerata come un *«intervento d'insieme»* che peraltro si pone in continuità con le misure adottate negli ultimi anni dal Piemonte in materia di assistenza sociale[52]. Si tratta cioè di uno strumento di vitale importanza che si rivolge a tutela di un soggetto della società, quale è la famiglia, che specie in presenza di carichi consistenti – come il numero di figli o le persone affette da disabilità – si trova in una posizione di debolezza.

In proposito, il Rapporto Istat 2020 sulle famiglie in povertà rivela che le famiglie con un maggior numero di componenti registrano un'incidenza di povertà assoluta più elevata: 11,1% tra quelle con due figli minori e 19,7% tra quelle con tre o più figli, a fronte di un dato medio nazionale del 7%[53].

Fra le cause che pongono questo prezioso elemento della società in una situazione di fragilità va probabilmente annoverata la scarsità delle risorse destinate ai nuclei familiari, sia a confronto con quanto destinato alla famiglia da altri Paesi europei[54], sia a confronto con quanto destinato nel nostro Paese ad altri settori del sociale[55].

A questi dati – che in qualche modo sono indicativi delle tensioni cui è sottoposta la famiglia in Italia, soprattutto in considerazione del numero di figli – si aggiunga che le misure fiscali attualmente previste a livello nazionale a beneficio delle famiglie numerose sono tutt'altro che soddisfacenti.

Emblematico è lo strumento dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) che, istituito originariamente con d. lgs. 31 marzo 1998, n. 109 «al fine di assicurare una maggiore equità del sistema della compartecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni e per la disciplina dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche»[56], in molti casi ha addirittura alimentato le disuguaglianze, invece di colmarle.

L'Isee, infatti, avrebbe dovuto migliorare il c.d. universalismo selettivo del nostro sistema di welfare[57], attraverso l'introduzione di criteri ulteriori rispetto a quello del reddito imponibile IRPEF per valutare la ricchezza (o la povertà) dei soggetti richiedenti prestazioni sociali agevolate. Tuttavia, l'ampia discrezionalità accordata fin dal principio all'ente erogatore ha "tradito" l'aspirazione dell'Isee di rappresentare uno strumento di maggiore eguaglianza e giustizia[58].

È così progressivamente emersa l'esigenza di prevedere nuovi indicatori della situazione reddituale accanto a quelli già esistenti, in grado di fotografare le condizioni economiche reali dei nuclei familiari, considerando, per esempio, il numero di persone e l'eventuale presenza di anziani o portatori di handicap. Sono molteplici gli interventi correttivi che si sono susseguiti negli anni, il più importante dei quali risale al 2015[59], e il più recente al 2019[60], nessuno dei quali però sembra aver segnato quel cambio di registro che le parti sociali si attendevano[61].

Nelle more di un intervento decisivo da parte dello Stato, a livello territoriale sono fioriti diversi modelli "integrativi" all'Isee.

Oltre al caso del Fattore famiglia lombardo del 2012 di cui si è già fatto menzione, va annoverata anche l'esperienza della Toscana che ha introdotto alcune modifiche (seppur marginali) sulla modalità di calcolo dell'Isee, soprattutto rivolte alla tutela della non-autosufficienza[62]. La provincia di Trento, invece, ha percorso la strada di una misura alternativa all'Isee, denominata ICEF (Indicatore della Condizione Economica delle Famiglie)[63].

Si tratta di tentativi che partono dalla "periferia" ma che sono il sintomo dell'inadeguatezza dell'attuale sistema statale di deduzioni e detrazioni riservato alle famiglie numerose, e che dovrebbe perciò essere sostituito da meccanismi alternativi, come il quoziente familiare francese, o quanto meno da una adeguata revisione (in aumento) delle detrazioni, in attuazione dell'art. 31 Cost.

In Germania, per esempio, vige il principio che impone la garanzia del "minimo esistenziale fiscale" e la conseguente esenzione fiscale. L'art. 6, comma 1, L.F. (secondo cui "il matrimonio e la famiglia sono sotto la tutela particolare dell'ordinamento giuridico") esige che, quando si tassa una famiglia, il livello minimo di sussistenza di tutti i componenti della famiglia deve rimanere esente da imposte. In proposito, il Tribunale costituzionale federale tedesco con una giurisprudenza consolidata ha riconosciuto che il *familienexistenzminimum* deve dunque costituire il livello di base per l'applicazione dell'imposta sul reddito[64].

Rispetto alla richiamata giurisprudenza del BVerfG, la Corte costituzionale italiana sembra mantenere una posizione di *self-restaint* in materia di misure fiscali e *favor familiae*, considerando che l'ultimo monito rivolto espressamente al legislatore statale risale alla sentenza n. 358 del 1995[65].

In quest'ottica, il recente *favor* del Giudice delle leggi per le iniziative regionali di tutela delle famiglie numerose e della non-autosufficienza, legittimando interventi che rispondono al bisogno di una maggiore giustizia sociale, potrebbe far presagire che i tempi sono maturi per una presa di posizione più marcata nei confronti dello Stato[66].

1 Dottoressa di ricerca diritto costituzionale, Università degli studi di Padova.

2 L. r. Piemonte n. 16 del 2019, Art. 3 "Ambiti di applicazione".
1. Il Fattore famiglia trova applicazione, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni, nei seguenti ambiti: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa; b) servizi socio-assistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale.
2. La Giunta regionale, con il provvedimento di cui all'articolo 4, comma 1, può estendere l'applicazione ad ulteriori ambiti rispetto a quelli individuati al comma 1.

3 L. r. Piemonte n. 16 del 2019, Art. 4, "Criteri e modalità attuative del Fattore famiglia". 1. I criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia sono determinati con apposito provvedimento della Giunta regionale, previo parere dell'Osservatorio di cui all'articolo 5 e delle commissioni consiliari competenti e sono aggiornati ogni tre anni con le medesime modalità. 2. Nella determinazione dei criteri e delle modalità attuative di cui al comma 1, la Giunta regionale tenuto conto della rilevanza del numero dei componenti del nucleo familiare, compresi i minori in affido, provvede: a) alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale che tengano conto, a parità di altri fattori: 1) della presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di non autosufficienti, così come individuate ai sensi dell'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013; 2) della composizione del nucleo familiare, dell'età dei figli e dello stato di famiglia monogenitoriale, nonché, nel caso di genitori separati, del contributo per il mantenimento dei figli stabilito a seguito di provvedimento dall'autorità giudiziaria; b) all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti ovvero diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza, in coerenza con gli ambiti e i servizi ai quali il Fattore famiglia viene applicato. 3. Possono accedere ai benefici previsti dalla presente legge i componenti dei nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali.

4 Si noti che le compartecipazioni alla spesa sanitaria possono essere attuate in diversi modi, ad oggi però sia lo Stato che le Regioni hanno introdotto compartecipazioni alla spesa sanitaria solo attraverso i ticket.

5 L'art. 8 della l. 537 del 1993 ha posto il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci (comma 14) e per le prestazioni (comma 15) da parte dei cittadini. Il comma 15 della l. n. 537 del 1993 dispone che «tutti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche, ivi comprese le

prestazioni di fisiokinesiterapia e le cure termali, fino all'importo massimo di lire 70.000 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite». Il comma 16 indica le categorie di cittadini esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

6 L'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), ha introdotto il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero.
La lettera p-bis) del medesimo comma 796 introdotta dall'art. 6-quater del decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2007, n. 17 ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera p), di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, purché sia garantita l'equivalenza tra il gettito da esse derivante e quello conseguente all'applicazione del criterio dettato dalla norma statale.
L'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha abolito il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per il triennio 2009-2011. Ma il comma 21 del medesimo articolo ha lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo «in misura integrale o ridotta».
L'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 ha ripristinato l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita».
L'art. 1, comma 446, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ha stabilito che a decorrere dal 1° settembre 2020, è nuovamente abolita la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dalla stessa data, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera p-bis) del medesimo comma 796. Sino al 31 agosto 2020, dunque, l'art. 1, comma 796, lettere p) e p-bis), della legge n. 296 del 2006, richiamato nell'ultimo periodo dell'art 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, continuerà a produrre effetti sulla disciplina del ticket e delle misure alternative che le Regioni possono adottare.

7 Sentenza n. 187 del 2012, *Cons. dir. 3.3.2*. Nella disciplina del ticket, sostiene la Corte, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuarne una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Nel caso di cui alla sentenza 187 del 2012, la Corte ha fatto discendere l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. d) del d.l. n. 98 del 2011 (convertito in l. n. 111 del 2011), nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione nell'ambito del ticket sanitario siano introdotte con regolamento in delegificazione, ex art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988, poiché lo Stato non può esercitare la potestà regolamentare in un caso caratterizzato da una concorrenza di competenze

8 *Ibidem*.

9 Considerando il livello essenziale come limite al di sotto del quale si avrebbe una erogazione inferiore di quella fissata e all'opposto, oltre tale limite si tratta di prestazioni superiori, o "in melius".

10 Su questo la dottrina è vastissima, sia concesso un rinvio a Bergo (2017), *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio,* in Rivista AIC, 2/2017 e dottrina *ivi* richiamata. Con particolare riferimento alla differenziazione e al riparto di competenza, si vv. anche S. de Goetzen (2012), *La disciplina in materia di ticket incidente sui livelli essenziali di assistenza sanitaria. Divieto di differenziazione in melius?,* in *Le Regioni*; G. Demuro, (2012), *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in *Le Regioni*; Mannella

(2012), *Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario,* in *Giur. cost*., fasc. 5, 2012, pag. 3751; nonché L. Busatta (2013), *Il c.d. super ticket e la Corte costituzionale: solo una questione di competenze?*, in *Le Regioni*, 5-6/2013.

11Cfr. *infra*, par. 3. Il primo riferimento normativo in merito si annovera nell'art. 13, d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria", che dettava disposizioni finanziarie relativamente a quelli che allora venivano definiti "livelli uniformi di assistenza". Per un *excursus* sull'evoluzione dei Lea, sia consentito un rinvio a Bergo (2017), *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio,* cit.

12 Sentenza n. 91 del 2020, *Cons. dir. 3*.

13 Cfr. sent. n. 187 del 2012.

14 *Ibidem*.

15 Dal punto di vista tributario, va ricordato in proposito che i ticket, in quanto prestazioni patrimoniali imposte, sono coperti da riserva di legge relativa e, nel caso dei ticket regionali, si tratterebbe di imposte regionali proprie derivate, poiché la legge che è statale.

16 Cfr. Reg. ric. n. 69/2019, dove si legge che «L'utilizzo dell'indicatore regionale sembra, infatti, possibile solo relativamente all'ulteriore quota fissa di € 10 sulla ricetta e alle eventuali quote di compartecipazione introdotte a livello regionale, che possono essere eventualmente rimodulate, alle condizioni sopra descritte, a seconda della diversa situazione reddituale dell'assistito, oppure alla partecipazione alla quota sociale relativa alle prestazioni residenziali, semiresidenziali e domiciliari di cui al Capo IV del d.P.C.M. 12 gennaio». Questa opzione interpretativa non è tuttavia sembrata sufficiente al Presidente del Consiglio dei Ministri per fugare i dubbi di costituzionalità della norma impugnata, che sarebbe perciò viziata da una vaghezza tale da rendere impossibile definire con precisione l'ambito di applicazione del "Fattore famiglia". Tale norma si porrebbe pertanto in contrasto con la normativa statale di riferimento che, nello stabilire la compartecipazione per l'assistenza specialistica ambulatoriale, non prevede la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica dell'assistito.

17 Cfr. Regione Piemonte, *Memoria di costituzione* depositata presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 12 luglio 2019.

18 Sulle problematicità di questa involuzione, si v. E. Ferrari (2017), *Bilancio, ticket sanitari, prestazioni imposte e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Rivista AIC*, 4/2017, che avanza dubbi di costituzionalità di un sistema di ticket mirato al finanziamento del sistema sanitario nazionale.

19 Dal 2001 al 2019, il finanziamento del SSN a carico dello Stato è sempre cresciuto in valore assoluto (tranne che fra il 2012 e il 2013 e fra il 2014 e il 2015), passando da 71,3 miliardi di euro a 114,5 miliardi di euro. Tuttavia se si osservano i dati in rapporto al Pil, dal 2010 il finanziamento del SSN è sempre diminuito. Nel 2010 i 105,6 miliardi di euro corrispondevano al 7 per cento della ricchezza nazionale; i 114,5 miliardi di euro del 2019 al 6,6 per cento. Un taglio, in valori rapportati al Pil, dello 0,4 per cento. A questa cifra si aggiungono i tagli rispetto a quanto programmato di anno in anno per gli anni successivi e il mancato adeguamento all'inflazione. Cfr. Istat, *Audizione Fondi sanitari*, in XII Commissione (Affari sociali), Camera dei deputati, Roma, 9 aprile 2019; nonché Gimbe, (2019), *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, Report Osservatorio 7/2019.

20 Corte cost., sent. n. 184 del 1993, *Cons. dir. 3.*

21 Art. 13, d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 "Riordino della disciplina in materia sanitaria" adottato ai sensi dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421"Disposizioni in materia di finanza pubblica".

22 Convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405.

23 Di cui si è dato conto *supra*, cfr. nota n. 4.

24 Sentenza n. 203 del 2008, *Cons. dir. 6.2*.

25 Dal punto di vista procedurale, poi, perché tale limitazione sia legittima, occorre che lo Stato agisca previa intesa con le Regioni. Nella stessa sede, infatti, la Corte chiarisce che «*la stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che "sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse" (sentenza n. 98 del 2007)»,* sent. n. 203 del 2008, *cons. dir. 6.2*.

26 Corte cost., sent. n. 203 del 2008, cons. dir. 7 «*Sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale (che peraltro ha avuto vigenza limitata al periodo intercorrente tra il 1° gennaio e il 20 maggio 2007), sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti – entrambe previste dalle norme statali che si sono succedute nel tempo e tutte impugnate dalla Regione Veneto – sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute*».

27 Nel passaggio conclusivo la Corte afferma poi che «*i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni. Giova precisare che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione*» sent. n. 203 del 2008, cons. dir. 7.

28 Art. 61, comma 19, d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133.

29 Corte cost., sent. n. 341 del 2009.

30 Sentenza n. 341 del 2009, *cons. dir. 5.3.1*.

31 Report Osservatorio GIMBE n. 5/2019, *Ticket 2018*, Fondazione GIMBE, Bologna, luglio 2019, in www.gimbe.org/ticket2018. Similmente, si v. anche Fondazione Farmafactoring (2015), *Efficacia dei meccanismi di compartecipazione sulla spesa sanitaria: le differenze regionali e gli effetti in termini di salute e spesa sanitaria*, I Quaderni della Fondazione Farmafactoring, 2/2015; nonché AGENAS, *La compartecipazione alla spesa nelle regioni. Sintesi della normativa vigente al 1 maggio 2015*, consultabile al sito www.agenas.gov.it.

32 Report Osservatorio GIMBE n. 5/2019, *op. cit*., p.

33 In Emilia-Romagna ad esempio il super-ticket è eliminato dal 1° gennaio 2019 per i nuclei familiari con redditi fino a 100 mila euro, mentre in Veneto dal 1° gennaio 2020 non deve farsene carico chi ha redditi inferiori ai 29 mila euro.

34 Sentenza n. 330 del 2011, *cons. dir. 3.2*.

35 *Ibidem*.

36 Sent. n. 187 del 2012, *cons. dir. 3.3.1.*

37 Sent. n. 275 del 2016, *cons. dir. 11.*

38 Il caso di specie fa riferimento al diritto all'istruzione per i ragazzi affetti da disabilità e il relativo trasporto, che la regione Abruzzo voleva erogare a condizione che le risorse in bilancio fossero disponibili. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale chiarendo che «*è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*» (considerato in diritto, 11) su cui, *ex multis*, si v. E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili,* in http://www.giurcost.org/ 16 marzo 2017.

39 Cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 560 ss., dove l'A. fa notare che il "fine" (la tutela dei diritti sociali della persona) non può essere considerato sullo stesso piano del "mezzo" (cioè, l'efficienza economica); nonché Id., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, *Rivista AIC*, n. 3/2016.

40 Si pensi al sistema di monitoraggio sull'attuazione dei Lea che è stato di recente modificato dal decreto ministeriale 12 marzo 2019 "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria" (G.U. il 14 giugno 2019) e in vigore dal 1° gennaio 2020. La precedente "griglia Lea" in cui venivano inseriti 18 indicatori è stata sostituita da un sistema in cui vengono valutati 88 indicatori, e che sembra dischiudere un quadro a dir poco raccapricciante: meno di metà delle Regioni in Italia risultano pienamente capaci di erogare i Lea. Alla luce di questi dati, lo Stato dovrebbe attivarsi, ai sensi dell'art. 120 Cost., intervenendo con il commissariamento delle realtà inefficienti e l'introduzione di un organismo statale in grado di garantire le prestazioni essenziali.

41 È infatti in lavorazione un "ddl Sanità" (che avrebbe dovuto essere contenuto nel D.L. 124/2019, collegato alla legge di bilancio ma che poi è stato fatto slittare) che dovrebbe procedere a riscrivere per intero la disciplina del ticket ordinario, per rimodularlo in relazione al reddito.

42 Per la nozione di servizi sociali si fa tradizionalmente riferimento alla legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", la quale all'art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalità della legge ha affermato che «*la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di prestazioni*».

43 Sent. n. 91 del 2020, *cons. dir. 4*.

44 *Ibidem.*

45 Art. 2, comma 1, del d.P.C.m. 5 dicembre 2013, n. 159 «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)».

46 Sent. n. 387 del 2007.

47 Sent. n. 92 del 2020, *cons. dir. 4*. Tale lettura peraltro è confermata anche da una cospicua giurisprudenza amministrativa, per tutte, si v. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 11 febbraio 2015, (ud. 19/11/2014, dep. 11/02/2015), n. 2458, in cui si precisa che la disciplina statale in materia di Isee garantisce *«per gli enti regolatori – nell'ambito della ricognizione delle "situazioni locali" anche di ordine finanziario – solo la possibilità di prevedere criteri "ulteriori" – e non integrativi – di selezione unicamente della platea dei beneficiari e ciò in relazione alle attribuzioni regionali specificamente previste in materia di assistenza socio-sanitaria, secondo il su ricordato riparto di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 297/12. Non è, dunque, prevista alcuna elaborazione di criteri "paralleli" o "alternativi" all'ISEE, come ritenuto dai ricorrenti, ma unicamente la possibilità di allargare la platea dei beneficiari mediante criteri ulteriori, che non si sovrappongono o sostituiscono l'ISEE, ma lo integrano secondo le attribuzioni regionali specifiche e facendo comunque salva – come ribadito esplicitamente dal ricordato art. 2 – la "valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE", a conferma della circostanza per la quale è comunque l'ISEE il nucleo valutativo imposto per determinare la condizione economica di riferimento».*

48 In questo senso, si vv. sent. n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006.

49 Sentenza n. 297 del 2012, cons. dir. 5.2, su cui si v. A. Venturi - G. Corvetta (2013), *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i "modelli regionali" fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni,* in *Le Regioni*, 2013; A. Candido, *Liveas o non liveas. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'Isee in due pronunce discordanti*, in *Rivista AIC*, 2/2013.

50 Sent. n. 91 del 2020, cons. dir. 4.

51 Sent. n. 91 del 2020, cons. dir. 3.

52 Su cui si v. T. Cerruti, *La Corte "salva" il Fattore famiglia piemontese, «necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell'ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi»,* in *Questa Rivista.*

53 I dati fanno riferimento alle famiglie con figli minori, cfr. ISTAT, *Report povertà 2019*, 16 giugno 2020, www.istat.it

54 Si pensi alla Francia, che destina il 2,9% del Pil alla famiglia, mentre l'Italia solo lo 0,9%. Se si considera poi la spesa complessiva per famiglia e minori, in Italia si spende il 5,98% del Pil contro una media europea dell'8,08%, cfr. *Famiglie. Ocse "L'Italia agli ultimi posti in Europa per spesa pubblica destinata ai nuclei familiari". Difficile in Italia essere mamme e lavoratrici*, 29 marzo 2019, in www.euroroma.net/; nonché F. Pezzatti, *Fisco, famiglie italiane le più penalizzate in Europa. Ecco i numeri del confronto,* in Il Sole 24 Ore, 6 aprile 2019.

55 La maggior parte delle prestazioni sociali erogate in Italia riguardano la previdenza sociale (66,3%), il 22,7% prestazioni di tipo sanitario e solo l'11% di assistenza sociale, al cui interno si annoverano le spese per la famiglia, cfr. ISTAT, *La protezione sociale in Italia e in Europa*, 28 aprile 2020. Così l'Italia è ai primi posti in Europa per spesa sociale complessiva, perché gravata dalla spesa previdenziale, ma se si distingue la spesa per le famiglie e i figli, il posto dell'Italia scende inesorabilmente.

56 L'art. 59, commi 50-52, l. 27 dicembre 1997, n. 449 "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" conferiva al Governo la delega per l'introduzione di quello che poi prenderà il nome di ISEE.

57 In questo senso si vv. *ex multis*, M. Baldassarri, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, in A. Baldassarre (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma - Bari, 1985, p. 179, secondo il quale la prima scelta da fare è quella di selezionare i servizi fondamentali che lo Stato deve continuare a garantire e di limitare il loro godimento ad alcuni cittadini, ossia a quelli che non sono in grado di sopportare da soli l'onere finanziario di tali servizi; nonché C. Colapietro, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare "generativo",* in *Diritto e società*, 2014, p. 29, secondo il quale «*è necessario passare a quell'universalismo selettivo da tempo auspicato, che garantisce a tutti l'accesso alle prestazioni garantite, ma filtrandolo in base alla situazione economica familiare, al fine di evitare, come purtroppo sta avvenendo, che di fronte alla crisi fiscale dello Stato sociale e ad una sua possibile implosione per l'incombente crisi finanziaria, il Parlamento si faccia sic et simpliciter promotore di una serie di interventi normativi limitativi dei servizi connessi al godimento di taluni fondamentali diritti sociali*».

58 In materia la dottrina è molto ampia, a mero titolo esemplificativo, si v. M. Motta (2011), *Le criticità dell'Isee,* in Prospettive sociali e sanitarie, n. 16-18/2011; Betti, Cappellini, Maitino, Sciclone (2011), *L'Isee come strumento di equità nel welfare locale: l'evidenza empirica e una proposta di riforma per la Toscana*, Conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia XXIII 19 - 20 settembre; E. Ranci Ortigiosa (2011), *L'Isee: strumento utile ma da riformare, Editoriale*, in Prospettive sociali e sanitarie, n. 16-18/2011.

59 D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)".

60 L'art. 10, comma 1, D. lgs. n. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" ha introdotto la Dichiarazione Sostitutiva Unica precompilata, caratterizzata dalla coesistenza di dati auto-dichiarati da parte del cittadino con altri dati forniti dall'Agenzia delle Entrate e dall'INPS. In attuazione del comma 2, art. 10, d. lgs. 147 del 2017 è stato emanato il Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali 9 agosto 2019, che ha disciplinato l'accesso alla DSU precompilata, le componenti della DSU precompilata che continuano ad essere auto-dichiarate, nonché le omissioni o difformità rispetto al patrimonio mobiliare dichiarato.

61 Sulle recenti modifiche all'Isee, si v. M. Motta, S. Caffer (2020), *Isee 2020: meglio o peggio?*, in www.welforum.it, 17 marzo 2020.

62 Il riferimento è alla l.r.18 dicembre 2008, n. 66 "Istituzione del Fondo regionale per la Non autosufficienza"che si colloca nel contesto di cui alla l. r. 24 febbraio 2005, n. 41, recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale", diretto ad ampliare la tutela e la protezione delle persone fragili con lo scopo di migliorare la qualità, quantità e appropriatezza delle risposte assistenziali a favore delle persone non autosufficienti, disabili e anziani, di promuovere la realizzazione di un sistema improntato alla prevenzione della non autosufficenza e della fragilità e di favorire percorsi assistenziali che realizzano la vita indipendente e la domiciliarità. Nello specifico, la Regione Toscana ha modificato l'applicazione dell'Isee nell'ambito delle prestazioni per la non autosufficienza, intervenendo in due direzioni: da un lato ha modificato i soggetti da prendere in considerazione per la valutazione della condizione economica del non autosufficiente; dall'altro, a seconda del servizio offerto, ha aggiunto le poste di reddito non soggette a tassazione nel calcolo della condizione economica. L'art. 14 della l.r. 66 del 2008 stabilisce quanto segue: "a) nel caso di prestazioni di tipo semiresidenziale e domiciliare si tiene conto della situazione reddituale e patrimoniale del solo beneficiario della prestazione, determinata secondo la normativa in materia di ISEE; b) nel caso di prestazioni di tipo residenziale, oltre alla situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE, sono computate le indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite per il soddisfacimento delle sue esigenze di accompagnamento e di assistenza; c) nel caso di cui alla lettera b) la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado". La norma di cui alla *lett. c)* è stata peraltro oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale che però si è pronunciata per la non fondatezza (sent. 296 del 2012, cfr. *supra* nota 49).

63 Legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale di assestamento 2014), artt. 53, comma 2), e 54, commi 5 e 8, lettera b). Rispetto all'Isee, l'ICEF presenta alcune differenze rilevanti: i) è calcolato per ogni individuo, e non per famiglia, in modo da ponderare meglio il grado di meritorietà del singolo beneficiario della prestazione; ii) la metodologia di calcolo cambia a seconda della prestazione richiesta (le variabili prese in esame, le soglie di accesso, la ponderazione dei carichi familiari e l'entità delle detrazioni e/o deduzioni sono definite specificatamente per ciascun servizio); iii) i redditi da lavoro dipendente non sono conteggiati nella interezza; iv) la valorizzazione del patrimonio avviene in misura progressiva rispetto ai valori dichiarati; v) è' sufficiente essere ricchi di patrimonio (ma non anche di reddito), o viceversa, per essere esclusi dalla agevolazione tariffaria; vi) il reddito e il patrimonio, essendo trasformati in un indice che assume valori compresi fra zero ed uno, contano nella medesima proporzione.

64 Ad es. BVerfG 99, 246 "Kinderexistenzminimum I". Su cui *amplia* L. Antonini, (2005), *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Rubbettino.

65 Nella sentenza n. 358 del 1995 la Corte costituzionale rilevava che l'allora vigente disciplina dell'IRPEF penalizzava i nuclei monoreddito e le famiglie numerose, concludendo che «pur con queste cautele e nella prospettiva di tutto il quadro delle varie situazioni, il legislatore non dovrà consentire ulteriormente, per rispetto ai principi costituzionali indicati ed ai criteri di giustizia tributaria, il protrarsi delle indicate sperequazioni in danno delle famiglie monoreddito e numerose» (cons. dir. 6).

66 Il riferimento è alle tecniche decisorie utilizzate con l'ordinanza n. 207 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019 sulla punibilità dell'aiuto al suicidio nel c.d. "caso Cappato" in cui la Corte ha elaborato una sorta di pronuncia di illegittimità "differita" per lasciare "un tempo congruo" al legislatore per intervenire, tema che ha alimentato profonde riflessioni nella dottrina, cfr. www.giurcost.org che da solo raccoglie al momento 25 commenti in proposito.

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

La Corte costituzionale “salva” il Fattore famiglia piemontese

Tanja Cerruti[1]

Abstract (it)

Prendendo spunto dalla sent. 91/2020 della Corte costituzionale, il contributo si sofferma sulle scelte compiute dalla Regione Piemonte, soprattutto nell'ultimo quinquennio, in materia di assistenza sociale, per poi riflettere sulle modalità con cui è ripartita fra lo Stato e le Regioni la competenza relativa alla compartecipazione degli utenti alle prestazioni sociali.

Abstract (en)

Moving on from ruling n. 91/2020 of the Constitutional Court, the paper retraces the main choices of Piedmont Region in the field of social policies, especially during the last five years. Then it reflects on the way the State and the Regions share their power of determining the contribution of assisted people to the costs of social services.

Sommario: 1. Il caso. – 2. La legislazione regionale piemontese in materia di assistenza sociale. – 3. La determinazione della compartecipazione alle prestazioni sociali fra Stato e Regioni. – 4. Due parole di conclusione.

1. Il caso.

Nella decisione in commento la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, *Istituzione del Fattore famiglia*, che introduce il sopracitato Fattore «quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo» (art. 1) nei settori relativi a: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa; b) servizi socio-assistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale», con la possibilità, per la Giunta, di estenderlo ad ambiti ulteriori (art. 3).

Oggetto dell'impugnazione sono gli artt. 3, c. 1, lett. a) e l'art. 4.

L'art. 3, c. 1 viene sottoposto a giudizio in quanto, includendo, alla lett. a), le prestazioni sanitarie fra gli ambiti di applicazione della legge senza chiarire come si intenda utilizzare il nuovo indicatore nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa ad esse relativa, violerebbe l'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione nonché il c. 3, in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», fissati, nel caso specifico, dagli artt. 8, c. 15, della l. 537/1993 e 17, c. 6, del d.l. 98/2011[2].

L'art. 4, demandando alla Giunta regionale la definizione dei parametri e delle modalità attuative del Fattore famiglia, nel rispetto di alcuni criteri delineati dall'articolo stesso (fra cui l'acquisizione del parere di un apposito Osservatorio), è accusato a sua volta di arrecare un *vulnus* all'art. 117, c. 2,

lett. m), Cost in quanto «si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell’applicazione dell’indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate».

Entrambe le questioni vengono rigettate.

In riferimento all’art. 3, la Corte costituzionale procede a una ricostruzione della normativa in materia di *ticket* per poi concludere che, ferme restando le quote di compartecipazione fissate da quella statale, della suddetta disposizione è possibile un’interpretazione costituzionalmente orientata, per cui essa non inciderebbe sulla compartecipazione ai costi delle prestazioni sociosanitarie ma si applicherebbe solo alle altre, non vincolate dal criterio dell’uniformità sul territorio nazionale.

A proposito dell’art. 4 la Consulta ripercorre invece le tappe che, attraverso il d.l. 201/2011 e il D.P.C.M. 159/2013 hanno portato alla previsione dell’ISEE e al suo inserimento fra i livelli essenziali delle prestazioni (d’ora in avanti LEP) di cui all’art. 117, c. 2, lett. m) Cost, facendo salve le prerogative regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali (art. 2), in riferimento alle quali gli enti territoriali possono continuare a esercitare la loro competenza residuale[3].

Molteplici i profili di interesse che emergono da questa vicenda e che paiono potersi ricondurre a due principali filoni, uno inerente le politiche in materia sanitaria, per il quale si rinvia alle considerazioni spese su questo numero della Rivista da M. Bergo, l’altro relativo all’assistenza sociale, sul quale si soffermeranno invece i paragrafi successivi, con particolare attenzione alla stagione riformista che ha visto protagonista, negli ultimi anni, la realtà piemontese.

2. La legislazione regionale piemontese in materia di assistenza sociale.

Com’è noto, in materia di assistenza sociale la lunga fase contrassegnata da interventi frammentari e di carattere settoriale che ha segnato i primi decenni della storia repubblicana conosce una svolta decisiva - anticipata da alcune importanti innovazioni, come l’istituzione, nel 1997, del Fondo nazionale per le politiche sociali - con l’approvazione della l. 328/2000, che, oltre ad attribuire finalmente una disciplina unitaria e organica alla materia, ne consolida l’ispirazione a principi innovativi fra cui la centralità della persona e della famiglia, destinataria ma anche potenziale erogatrice dei servizi e l’integrazione fra i diversi soggetti coinvolti nella loro gestione (enti territoriali, ASL, soggetti del Terzo settore, singoli cittadini)[4].

La revisione costituzionale del Titolo V del 2001, non inserendo i servizi sociali né fra le materie di legislazione esclusiva statale, né fra quelle di legislazione concorrente, li ascrive alla competenza residuale regionale, il cui esercizio - come bene emergerà anche in sede di contenzioso costituzionale - è però vincolato al rispetto delle decisioni che assume lo Stato in virtù di altri titoli competenziali, quali appunto i LEP o i principi fondamentali nella materia coordinamento della finanza pubblica.

Il nuovo riparto della potestà legislativa mette in discussione la stessa applicabilità alle Regioni della legge quadro del 2000[5], che continua però a improntarne e vincolarne le discipline, sia in quanto espressione, in alcune sue parti, dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in quanto, risultando a sua volta debitrice delle leggi in materia sociale adottate in precedenza dagli enti territoriali, viene da questi percepita in qualche modo come propria e quindi “riprodotta”, pur con notevoli aspetti di differenziazione, nella normativa successiva alla revisione costituzionale del 2001[6].

A questo proposito, dopo la riforma la Regione Piemonte è una delle prime ad approvare una legge organica sui servizi sociali che, oltre a disciplinare i profili di carattere organizzativo, promuovendo l’effettiva integrazione fra tutti gli enti, territoriali e non, coinvolti nella loro erogazione, si sofferma

anche sulle singole politiche, sancendo la centralità della famiglia, «ambito di riferimento unitario» per gli interventi riguardanti i suoi componenti (art. 41) e la potenziale accessibilità degli interventi stessi a tutta la popolazione, nel superamento della concezione previgente, che li riservava alle situazioni di marginalità[7]. La legge dedica comunque una particolare attenzione ad alcune categorie fragili, come minori, disabili, anziani, detenuti, persone senza fissa dimora o affette da dipendenza.

Il complesso disegno che ha dato vita alla l.r. 1/2004 aveva fra i suoi pilastri la ridefinizione delle competenze professionali[8], su cui il nuovo dettato normativo ha dovuto fare i conti con dei rilievi di costituzionalità che hanno portato alla caducazione di due disposizioni, colpevoli di aver invaso i principi fondamentali nella materia di competenza concorrente “professioni”[9]; pur avendo poi subito alcune modifiche di carattere settoriale, per il resto il suo impianto è rimasto sostanzialmente invariato.

Negli anni successivi la legislazione piemontese in materia sociale vede sporadici interventi a favore di singole categorie di beneficiari come i genitori divorziati (2009), le persone non autosufficienti (2010) e non udenti (2012)[10], per poi lasciare spazio a una florida stagione che, apertasi nel 2016, si è conclusa (per ora) nel 2019, con l’approvazione di un vero e proprio pacchetto di riforme, di cui fa parte anche la normativa sottoposta all’attenzione della Consulta nella decisione che si commenta.

Le prime tappe di questo corso sono segnate, nel 2016, da tre leggi dedicate, rispettivamente, alla violenza di genere, al divieto di discriminazione e alla cittadinanza attiva.

La prima si pone in linea con provvedimenti analoghi adottati da altre Regioni italiane, dai quali si distingue per la maggiore organicità e completezza dei contenuti, che contemplano, oltre alla disciplina di centri antiviolenza e case rifugio, la destinazione di appositi contributi e l’istituzione di un tavolo di coordinamento permanente presso la Giunta - presenti, seppur con le debite differenze, anche negli altri enti - una programmazione triennale, la collaborazione con i servizi sanitari, la prevenzione nei confronti di problematiche specifiche come le mutilazioni femminili o la tratta[11].

In continuità con la precedente, la l.r. 5/2016 intende dare seguito ai principi di non discriminazione ed eguaglianza sostanziale sanciti rispettivamente agli artt. 21 della Carta dei Diritti dell’Unione europea e 3, c. 1, Cost e all’art. 3, c. 2, Cost, impegnando la Regione ad assicurare la parità di accesso in diversi ambiti, anche attraverso la previsione di azioni positive e di appositi organi[12].

La terza legge di quell’anno si inserisce invece sul fronte organizzativo, prefiggendosi di dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, c. 4, Cost attraverso la promozione della cittadinanza umanitaria attiva e ponendo una serie di linee guida che la Regione s’impegna a seguire nel favorire le iniziative dei cittadini singoli e associati[13].

Si tratta, soprattutto nel caso delle ultime due, di leggi che si limitano per lo più a porre dei principi ma la cui approvazione denota la sensibilità della Regione verso i temi in oggetto e la volontà di adeguarsi alle tendenze più innovative che permeano la normativa nazionale e internazionale.

La sussidiarietà orizzontale viene poi valorizzata anche sul fronte operativo attraverso due iniziative di diversa natura, i Patti per il Sociale e *WeCare*.

I primi, avviati nel 2015, consistono in forme di concertazione fra diverse parti sociali finalizzate a far emergere le principali esigenze dei territori per la ricerca delle relative soluzioni[14], a conferma di quell’approccio partecipazionista che anche in altri settori connota le politiche piemontesi..

L’iniziativa *WeCare - Welfare Cantiere Regionale* si annida invece nell’ambito delle opportunità offerte dal Fondo Sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale e mira all’affermazione di una concezione innovativa di assistenza sociale, con la partecipazione alla loro gestione dei soggetti del mondo economico, nel tentativo di rafforzare il legame fra politiche economiche e politiche sociali e di coinvolgere nel perseguimento del bene comune tutte le realtà operanti sul territorio (pubbliche amministrazioni, soggetti dell’economia e della società civile), in attuazione di una sussidiarietà che viene così definita “circolare”[15].

Proseguendo nella rassegna delle innovazioni, il 2018 vede un intervento in materia di bullismo e cyberbullismo, sostanzialmente contestuale alla normativa di analogo tenore adottata da altre Regioni e dallo Stato[16], ma è nel 2019 che la stagione riformista assiste al suo apice, con la promulgazione di cinque leggi, quasi tutte di ampio contenuto, che ambiscono a innovare diversi aspetti delle politiche sociali.

In particolare, la l.r. 3 mira a favorire i disabili attraverso linee di azione che abbracciano diversi ambiti fra cui l’informazione, il lavoro, il sostegno alla vita indipendente, l’istruzione, la sanità e lo sport e prevede l’istituzione di un’apposita Cabina di regia presso la Giunta[17]. La categoria di beneficiari in oggetto è peraltro già menzionata dalla l.r. 1/2004, che si ripropone, fra le altre cose, di garantirne il benessere psico-fisico e la piena integrazione in tutti i contesti sociali (artt. 46-48).

La successiva l.r. 6 si rivolge ai giovani e va ancora una volta oltre quanto enunciato nella l.r. 1/2004 che, prevedendo le politiche per i minori, si concentra soprattutto sulle situazioni di disagio (artt. 44 e 45 e art. 12, sulla partecipazione al servizio civile). La legge propone iniziative attivate anche in altre Regioni, come l’istituzione di un Forum presso il Consiglio regionale, gli sportelli informagiovani, la promozione di spazi di aggregazione; dalle sue disposizioni si evince però che l’intenzione del legislatore piemontese, il quale predilige, fra i settori di intervento, quelli relativi alla cittadinanza attiva, alla partecipazione sociale, alla mobilità e agli scambi, è mirare alla formazione in senso lato dei giovani in generale e dei giovani amministratori locali, in particolare, nonché rafforzare il loro sentirsi parte della comunità territoriale, anche attraverso il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalla tecnologia (è prevista la creazione di un Portale regionale e sono promossi progetti di *e-democracy*, *open government* e *open data*) o a figure innovative come lo *youth worker*[18].

Nella disciplina del riparto delle funzioni è confermata l’impostazione basata sulla concertazione, richiedendosi il coinvolgimento degli enti locali – assegnatari di vari compiti, fra cui l’erogazione dei servizi - anche nelle fasi di programmazione, coordinamento e monitoraggio, riservate alla Regione e la partecipazione dei rappresentanti del mondo giovanile. Sono poi istituitiun coordinamento presso la Giunta e un registro regionale delle associazioni giovanili.

Il terzo intervento del 2019 è dedicato all’invecchiamento attivo e trova a sua volta riscontro nelle iniziative analoghe portate avanti da altre Regioni. Caratteristica peculiare dell’impostazione delle leggi in materia è che tendono a considerare l’età avanzata non come un problema da risolvere, talvolta nel contesto della disabilità e della non autosufficienza (secondo quanto emerge invece sia dalle leggi regionali dedicate a tali problematiche, sia da alcune di quelle sull’assistenza sociale) ma come una risorsa da valorizzare. Il Piemonte conferma questa tendenza: se la legge organica, pur contemplando già l’obiettivo del «sostegno alla vita di relazione nella comunità locale, valorizzando le risorse positive delle persone anziane e il loro apporto alla vita familiare e sociale», dedica le sue disposizioni soprattutto alle situazioni di necessità[19], la nuova normativa nasce proprio nell’ottica di «valorizza[re] il ruolo delle persone anziane nella comunità e promuove[r]ne la partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale» (art. 1). A tal fine e per favorire l’invecchiamento attivo la Regione s’impegna ad avviare una serie di azioni in svariati ambiti fra cui la salute e il benessere, la permanenza in famiglia, la formazione permanente, il completamento dell’attività lavorativa, l’impegno e il volontariato civile in determinati settori, la gestione del terreno comunale e mira a favorire la partecipazione delle persone anziane attraverso la costituzione di reti di supporto che coinvolgono enti locali, aziende sanitarie e diversi altri attori. E’ prevista infine l’istituzione di un tavolo di confronto permanente e di una cabina di regia[20]. Quanto alla delimitazione della categoria dei destinatari, in Piemonte (come in Abruzzo, Basilicata, Campania), essa è determinata dal compimento del sessantacinquesimo anno, mentre in altre realtà (Calabria, Liguria, Marche) vi si rientra già alla scadenza del sessantesimo.

A riprova del perseguimento di un disegno unitario da parte del legislatore piemontese viene anche osservato che, mentre la normativa dedicata a giovani e anziani pone l’accento sull’importanza della partecipazione alle attività culturali per i primi e sulla valorizzazione dell’apporto alle stesse dei

secondi, la quasi coeva novella in materia di cultura sottolinea l’aspetto dell’inclusione e dell’accessibilità a tutti e, sul piano organizzativo, del principio di sussidiarietà orizzontale[21].

Un ulteriore momento saliente delle riforme del 2019 è costituito dalla l.r. 13 che interviene, questa volta modificando il testo della legge organica in materia di assistenza sociale (oltre che di quella sugli asili nido), proprio in riferimento alla famiglia[22]. In particolare, la novella normativa promuove la creazione di reti di solidarietà e l’individuazione di nuclei di disagio, delinea politiche intersettoriali per favorire le nuove famiglie, la genitorialità, la natalità, anche attraverso la conciliazione dei tempi, valorizza i Centri per le famiglie specificandone le funzioni e prevede una Consulta regionale presso l’Assessorato competente.

L’ultimo (non in ordine cronologico) tassello del mosaico è costituito proprio dalla legge 16, istitutiva del Fattore famiglia, sulla quale si tornerà nel paragrafo successivo[23], non senza prima richiamare, condividendola, l’opinione di chi ritiene che la stagione di riforme appena conclusa, pur in parte indotta dall’obiettivo di adeguare la normativa regionale alle innovazioni introdotte in ambito statale, abbia saputo “calare” tali riforme e «adattarle al contesto piemontese, valorizzando le specificità e meglio rispondendo alle necessità del territorio», incentivando al suo interno la coesione e il sentimento di appartenenza[24].

3. La determinazione della compartecipazione alle prestazioni sociali fra Stato e Regioni.

La normativa piemontese presa in esame dalla Consulta s’inserisce quindi in un più ampio contesto di riforma delle politiche sociali che, pur ponendosi in linea di continuità con le scelte compiute dalla Regione sin dall’indomani della revisione, denota la volontà di adeguarsi alle più recenti istanze emerse in materia.

Rimanendo nell’ambito dell’assistenza sociale e ripercorrendo rapidamente le vicende relative alla definizione dei parametri economici che consentono anche agli enti territoriali di modulare l’accesso ai servizi, occorre fare riferimento al d.lgs. 109/1998, secondo cui la valutazione delle condizioni economiche dei richiedenti doveva avvenire tramite l’applicazione dell’indicatore della situazione economica equivalente e di altri strumenti con cui gli enti erogatori potevano «prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (art. 1)[25]. La l. 328/2000 non è intervenuta su questo aspetto se non per rinviare a tale decreto (art. 25), sulla base delle cui disposizioni talune Regioni si sono attivate introducendo propri strumenti di valutazione.

Nel 2011, come la Consulta ricorda, il d.l. 201 ha demandato a un D.P.C.M. la modifica di alcuni aspetti dell’ISEE. Impugnato dalla Regione Veneto, il decreto è incorso nella dichiarazione d’illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione di tale atto. Pur costituendo infatti esercizio della competenza statale relativa alla fissazione dei LEP, la determinazione dell’ISEE incide significativamente nella sfera di attribuzioni regionali in materia di servizi sociali, rendendo così necessario il ricorso agli istituti di leale collaborazione[26].

Nel 2013 è stato quindi approvato il decreto di riforma[27] ai sensi del quale l’ISEE costituisce lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica dei richiedenti i servizi, nonché un livello essenziale ai fini dell’accesso alle prestazioni e della determinazione della compartecipazione al costo delle stesse. Come già anticipato, non è escluso che, per determinate prestazioni e nel rispetto della normativa regionale, gli enti erogatori gli possano affiancare altri parametri di selezione degli aventi diritto, fermo restando il suo utilizzo nella valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare (art. 2).

Sul fronte regionale, le aperture sulla possibilità di fissare criteri ulteriori, previste dal d.lgs. 109/1998 prima e dal D.P.C.M. 159/2013 poi, hanno visto le Regioni attivarsi sia approvando disposizioni di carattere generico, che alludevano all’opportunità di considerare elementi ulteriori, sia con previsioni di carattere più puntuale, che hanno portato all’introduzione di veri e propri strumenti di valutazione integrativi di quello statale.

A proposito del primo tipo e rimanendo in Piemonte, l’art. 40 della legge sull’assistenza sociale stabilisce che «La compartecipazione degli utenti ai costi si applica ai servizi ed alle prestazioni sociali richieste prevedendo la valutazione della situazione economica del richiedente, con riferimento al suo nucleo familiare, attraverso il calcolo degli indicatori della situazione economica equivalente o attraverso altri strumenti individuati dalla Regione» (c. 1), per poi specificare che «Gli enti gestori istituzionali, con riferimento alla valutazione della situazione economica del beneficiario del servizio, determinano l'entità della compartecipazione ai costi sulla base dei criteri di valutazione determinati dalla Giunta regionale con proprio provvedimento…». La legge rinvia quindi a un successivo provvedimento dell’esecutivo, sul quale precisa che «La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, adotta linee guida atte ad assicurare una omogenea applicazione nel territorio regionale degli indicatori di cui al comma 1, anche in considerazione di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (…), così come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130» (c. 5).

Estendendo lo sguardo oltre i “confini” piemontesi, nel determinare la compartecipazione degli utenti altre Regioni, le cui previsioni non sempre sono state attuate, fanno specifico riferimento all’opportunità di tutelare i nuclei familiari: così l’Emilia-Romagna, che menziona le famiglie numerose, il Lazio, che cita il quoziente familiare, la Toscana, che impone la considerazione della composizione e delle caratteristiche del nucleo familiare, con particolare riferimento alla presenza di disabilità[28].

Proprio in Toscana, si possono ricordare ancora la legge finanziaria del 2012, che concedeva «[al]la Regione, per quanto attiene i servizi sanitari e socio-sanitari e [a]gli enti locali, erogatori dei servizi» la facoltà di determinare le fasce di reddito in relazione ai valori ISEE e definire le misure di contribuzione o agevolazione[29] e la nota vicenda, originata invece da una previsione di carattere puntuale, che ha dato origine alla sent. 296/2012. In tale occasione la Regione, che nel 2008 era intervenuta in materia di servizi per la non autosufficienza, prevedendo che la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne fosse calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado, era incappata in un giudizio di costituzionalità il cui parametro era costituito dall’art. 117, c. 2, lett. m), in riferimento, in particolare, all’art. 3, c. 2ter del d.lgs. 109/1998[30].

La Corte aveva assolto la legge regionale ritenendo che la disposizione statale sopracitata non costituiva un livello essenziale e, fra le altre cose, aveva specificato che le Regioni, a fronte della mancata fissazione dei LIVEAS da parte dello Stato e della scarsità delle risorse disponibili, cercavano anzi di garantire prestazioni adeguate alla categoria dei soggetti non autosufficienti[31]. La soluzione della Consulta, influenzata dal fatto che la normativa toscana fosse antecedente al D.P.C.M. 159/2013, che, come già ricordato, dichiara l’ISEE livello essenziale anche ai fini della determinazione della compartecipazione, non ha mancato di suscitare i rilievi di chi riteneva che la sua interpretazione spianasse la strada alla prescrizione di ulteriori restrizioni regionali[32], con il rischio di acuire le differenze fra i territori[33], e di chi rilevava come nel bilanciamento fra autonomia e diritti, la Consulta tendesse a dare un’interpretazione estensiva dei LEP (assecondando la legislazione statale) quando questo comportava il sacrificio delle competenze regionali e una lettura più restrittiva quando si trattava invece di tutelare i diritti degli individui[34].

Come sottolineato dalla stessa difesa regionale piemontese, il più diretto corrispondente dell’istituto sottoposto all’esame della Consulta nella decisione in commento è rappresentato dal già rodato esempio del Fattore famiglia, previsto nella vicina Lombardia «quale specifico strumento

integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia»[35].

La nuova norma, che, in sintonia con quanto disposto dalla legge organica sull’assistenza sociale[36],istituzionalizza in realtà una prassi già sperimentata negli anni precedenti, si inserisce nel solco delle politiche portate avanti, soprattutto nell’ultimo decennio, dalla Lombardia per agevolare la formazione della famiglia e l’adempimento dei relativi compiti, con particolare riguardo a quelle numerose[37], confermando così, anche in questo caso, il perseguimento da parte della Regione di un disegno complessivo unitario.

Il Fattore famiglia integra l’ISEE in modo che il calcolo dei punteggi per accedere alle prestazioni di welfare tenga in considerazione, fra gli altri parametri, il numero dei figli, la loro età e la presenza nel nucleo familiare di situazioni meritevoli di particolare attenzione come donne in stato di gravidanza, anziani, disabili. I settori coinvolti dalle nuove modalità di calcolo sono ampi e quasi analoghi a quelli previsti in Piemonte, in quanto includono, «tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni», l'ambito sociale e la quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie, il sostegno per l'accesso all'abitazione principale, ad eccezione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i servizi scolastici e di formazione anche per favorire la libertà di scelta educativa, il trasporto pubblico locale e i servizi al lavoro.

Da un raffronto fra la legge piemontese e quella lombarda emerge che entrambi gli aspetti per cui la prima è stata sottoposta al sindacato di costituzionalità si ritrovano anche nella seconda: anche questa infatti delega alla Giunta regionale la puntuale definizione dei parametri, accompagnata dall’elencazione dei criteri da rispettare e prevede ambiti di applicazione sostanzialmente coincidenti, salva la specificazione che le prestazioni sanitarie rilevano solo per la quota a valenza sociale. Forse è proprio tale differenza testuale ad aver preservato la legge lombarda dall’impugnazione oppure hanno contribuito ragioni di altra natura.

4. Due parole di conclusione.

La lettura della sent. 91 rivela che se sui profili sanitari la Consulta ha fatto un piccolo sforzo, fornendo un’interpretazione costituzionalmente orientata a una disposizione che avrebbe forse potuto caducare, sull’applicazione del Fattore famiglia alle prestazioni sociali essa si è limitata invece a riconoscere l’esercizio di una competenza pacificamente attribuita alle Regioni[38] e sulla quale la scelta piemontese risulta in linea con quella di altri enti che, soprattutto dopo la crisi economica iniziata nello scorso decennio e nella mancanza di indicazioni di carattere sistemico da parte dello Stato, sono intervenuti a sostegno dei nuclei familiari, in forme diversificate ma con particolare attenzione alle situazioni di criticità, contraddistinguendosi anche per le iniziative di sostegno alla povertà[39]. Come la stessa Corte sottolinea, il nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale introdotto dalla legge piemontese, «integrativo di ogni altro, rappresentando le condizioni economiche reali dei nuclei familiari, favorisce quelli con carichi maggiori, in considerazione del numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani».

La Regione sembra del resto intenzionata a proseguire nel cammino avviato dalla legge: pochi giorni dopo la sentenza in commento, è stato approvato un ODG che impegna la Giunta regionale ad adempiere alle prescrizioni normative, istituendo l’Osservatorio per l’attuazione del Fattore famiglia (previsto all’art. 5) e «implementando la dotazione delle misure medesime attingendo ai Fondi Strutturali europei nel frattempo entrati in vigore»[40].

Se antecedentemente all’inserimento della compartecipazione fra i livelli essenziali di assistenza il margine di scelta riconosciuto alle Regioni poteva includere la possibilità di accentuare leggermente la pressione sugli utenti, come emerso in occasione della sent. 296/2012, oggi anche tale rischio sembra essersi diradato e gli enti infrastatuali, forti di una conoscenza dei bisogni dei territori più

capillare di quella dello Stato, paiono nella condizione di poter esercitare le proprie prerogative soprattutto al fine di agevolare – pur “facendo i conti” con le risorse disponibili[41] – i loro cittadini, continuando così a meritare quell’appellativo di veri e propri «ammortizzatori sociali» riconosciuto loro più volte nell’ultimo decennio[42].

1 Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

2 L. 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica*, il cui art. 8, c. 15 impone a tutti i cittadini il pagamento delle prestazioni specialistiche ambulatoriali fino a un tetto massimo per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito, con modificazioni, nella l. 15 luglio 2011, n. 111, il cui art. 17, c. 6, impone l’applicazione dell’art. 1, c. 796, lett. p) e p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, in base al quale è previsto, riprendendo le parole della Corte, «per i non esenti, il pagamento di un’ulteriore quota fissa sulla ricetta, pari a euro 10 (cosiddetto “super ticket”), ma è altresì consentito alle Regioni di adottare misure alternative che assicurino il medesimo gettito».

3 V. anche *infra*, par. 3.

4 L. Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Sulle novità introdotte dalla legge, *ex plurimis*, Poggi A. (2014), *I diritti delle persone. Lo stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Torino, Mondadori, pp. 81, ss..

5 Sul punto v. *amplius* Vivaldi E. (2008), *Regioni e servizi sociali*, Torino, Giappichelli, pp. 145, ss..

6 Lo sostengono, in riferimento a singoli aspetti, Angeletti S. (2017), *Le politiche sociali nello Statuto della Regione Umbria*, in Volpi M., F. Clementi F. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria,* Torino, Giappichelli, p. 375*;* Redi C. (2015), *Salute, assistenza sociale, benessere delle persone*, in Carrozza P., Romboli R., Rossi E. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli, p. 308; Leotta F. (2012), in Ruggeri A., Verde G. (a cura di), *Le potestà di normazione: le potestà legislative*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, p. 180.

7 L.r. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

8 Poggi A. (2018), *I servizi sociali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, in Dogliani M., Luther J., Poggi A. (a cura di), Torino, Giappichelli, p. 162.L.r. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

9 Corte cost. sent. 153/2006.

10 L.r. Piemonte 30 dicembre 2009, n. 37, *Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà*; l.r. 18 febbraio 2010, n. 10, *Servizi domiciliari per persone non autosufficienti*; l.r. 30 luglio 2012, n. 9, *Disposizioni per la promozione del riconoscimento della lingua dei segni italiana e per la piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva*.

11 L.r. Piemonte 24 febbraio 2016, n. 4, *Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli*, in cui a seguito di una modifica del 2017 viene prevista anche l’ipotesi di abuso sessuale *online* nei confronti di minori.

12 L.r. Piemonte 23 marzo 2016, n. 5, *Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale*.

13 L.r. Piemonte 16 maggio 2016, n. 10, *Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva* con la quale s’intende «l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di governo della cosa

pubblica, nonché una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità», art. 2.

14 D.G.R. 19 ottobre 2015, n. 38-2292, *Approvazione del "Il Patto per il sociale della Regione Piemonte 2015-2017. Un percorso politico partecipato"*.

15 D.G.R. 22 maggio 2017, n. 22-5076; Position Paper *Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*, settembre 2016, in *https://www.regione.piemonte.it/web/* ; le Decisioni della Commissione C(2014) 9914 del 12.12.2014, C(2015) 922 del 12.2.2015 e successive modifiche e, *amplius*, Buzzacchi C. (2018),*Coesione,* welfare*innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte*, in *Diritti regionali*, n. 3.

16 Lo Stato è intervenuto con la l. 29 maggio 2017, n. 71, *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*; il Piemonte con L.r. 5 febbraio 2018, n. 2, *Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo*.

17 L.r. Piemonte 12 febbraio 2019, n. 3, *Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità*, su cui Bellomo E. (2020), *Tra abbattimento di barriere culturali e costruzione di un nuovo approccio multisettoriale dei diritti a favore delle persone con disabilità. Un primo commento alla l.r. 3/2019 "Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1, sottolinea l’opportunità che le azioni previste siano sostenute da un aumento delle risorse finanziarie.

18 L.r. Piemonte 1 marzo 2019, n. 6, *Nuove norme in materia di politiche giovanili*. La norma demanda la propria attuazione a un regolamento, da adottarsi entro un anno, che, complice forse la cessazione della legislatura, non è ancora stato approvato. Parte dei contenuti della legge riprendono peraltro, in versione più moderna e ampliata, quanto previsto dalla previgente l.r. 13 febbraio 1995, n. 16, *Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani*.

19 L.r. Piemonte 1/2004, artt. 49, 50.

20 L.r. Piemonte 9 aprile 2019, n. 17, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*.

21 Così Fusco A., *Le rilevanti peculiarità del Testo Unico in materia di cultura della Regione Piemonte*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni, Osservatorio* a commento della l.r. Piemonte 1 agosto 2018, n. 11, *Disposizioni coordinate in materia di cultura*.

22 L.r. Piemonte 5 aprile 2019, n. 13, *Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alle leggi regionali 8 gennaio 2004, n. 1* (…) e 15 gennaio 1973, n. 3 (…).

23 La rassegna compiuta nel testo si è limitata alle leggi approvate nel quinquennio 2014-2019 relative alle singole politiche sociali. In materia di organizzazione dei servizi sono intervenuti anche altri atti normativi fra cui la l.r. Piemonte 2 agosto 2017, n. 12, *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* e la l.r. 13 aprile 2015, n. 7, *Norme per la realizzazione del servizio civile nella Regione Piemonte*.

24 Bertolino C. (2019), *Un bilancio della X Legislatura piemontese e un auspicio per la nuova*, in *II Piemonte delle Autonomie*, n. 2.

25 D.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, *Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*.

26 Corte cost. sent. 297/2012, che aveva ad oggetto il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante...*

27 D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

28 L.r. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, art. 49; l.r. Lazio 10 agosto 2016, n. 11, *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*, art. 65; l.r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, art. 47. Sulle modalità di applicazione dell’ISEE prima e subito dopo l’approvazione del D.P.C.M. 159/2013 in Emilia-Romagna v. *amplius* Sgaragli G. (2016), *Il sistema di welfare in Emilia-Romagna e l’applicazione delle norme in materia di ISEE*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 1, pp. 54, ss..

29 L.r. Toscana 27 dicembre 2011, *Legge finanziaria per l'anno 2012*, n. 66, art. 108.

30 Benché il d.lgs. 109/1998 prevedesse in via generale che la compartecipazione al costo delle prestazioni sociali si determinasse guardando alla situazione dell'intero nucleo familiare, per alcune categorie di soggetti, fra cui gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti, l'art. 3, c. 2ter, imponeva di attenersi a un successivo D.P.C.M, mai emanato, che mirasse a «evidenziare la situazione economica del solo assistito».

31 Corte cost. sent. 296/2012. Oggetto d’impugnazione è, in particolare, la l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*, nella parte in cui dispone quanto esposto nel testo in riferimento a prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili. Sulla pronuncia v. le osservazioni di Venturi A., Corvetta G. (2013), *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i modelli regionali fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni* (nota a margine di Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 2012), in *Le Regioni*, pp. 451-455. Paventa le conseguenze negative che sarebbero derivate a molte famiglie dall’applicazione della sentenzaSantanera F. (2013),*Le devastanti conseguenze della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 sulle contribuzioni economiche*, in *Dir. famiglia*, pp. 741, ss,asserendo che il caso *de quo*, avendo ad oggetto una persona malata di SLA, avrebbe dovuto essere ascritto nella sfera del diritto alla salute anziché di quello all’assistenza sociale.

32 Tega D. (2014), *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, p. 314.

33 Candido A. (2012), *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 4615, ss..

34 M. Belletti (2013), *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L’impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, pp. 1087, s, che legge tale tendenza alla luce dell’obiettivo di ridurre la spesa pubblica.

35 L.r. Lombardia 27 marzo 2017, n. 10, *Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo*), art. 1, c. 1.

36 L.r. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*, il cui art. 8, più volte modificato, nella versione attuale ai primi due commi recita «L’accesso alla rete delle unità d’offerta sociosanitarie prevede la compartecipazione al costo delle prestazioni, per la parte non a carico del fondo sanitario regionale, nel rispetto della disciplina statale inerente i livelli essenziali di assistenza, secondo modalità e criteri stabiliti dalla Giunta regionale. L’accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull’indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale».

37 Sulle politiche sociali della Regione Lombardia nella X legislatura (2013-2018) v. *amplius* Ceffa C.B. (2018), *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell’esperienza di Regione Lombardia: stato dell’arte e prospettive di sviluppo*, in www.polis.lombardia.it, che dedica particolare attenzione alle iniziative concernenti la famiglia.

38 La Corte specifica ancora che «In sostanza la norma regionale impugnata non è altro che la necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell’ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi».

39 Sul punto, *ex plurimis*, Biondi Dal Monte F., Casamassima V. (2014), *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, pp. 1070, ss; Violini L. (2018), *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Le Regioni*, p. 365; Ceffa C.B. (2019), *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia. Il ruolo e le risposte della legislazione regionale davanti alle nuove sfide sociali*, in *Diritti regionali*, n. 2, p. 15.

40 ODG n. 273 presentato il 19 maggio 2020 e approvato il 16.06.2020, in http://www.cr.piemonte.it/mzodgfo/legislatura/11/atto/273/.

41 Sulle criticità della situazione economica del Piemonte, soprattutto se paragonata a quella di altre Regioni del Nord, Piperno S. (2019), *Sviluppo regionale e istituzioni in Piemonte: spunti di riflessione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, p. 3, che attribuisce la riduzione della spesa nei servizi sanitari e socio-sanitari ai vincoli derivanti dalla sottoposizione fino al 2017 al piano di rientro.

42 *Ex plurimis* Mangiameli S. (2013), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC, in *Rivista AIC*, n. 4, p. 29.