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

Anno VI, Numero 3 - 2019

Editoriale

L. GENINATTI

Il nuovo corso della legislazione regionale: semplificazione, riordino e "taglia-leggi"

Saggi

J. LUTHER

La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico

S. PIPERNO

Sviluppo regionale e istituzioni in Piemonte: spunti di riflessione

Approfondimenti

Il ruolo dei Garanti nella Regione Piemonte

A. FIERRO

Quale effettività per le funzioni del Garante del diritto alla salute dei cittadini?

Osservatori

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

Presentazione

Rassegna giugno – settembre 2019

Osservatorio Corte dei Conti Piemonte e Valle d'Aosta

Presentazione

Rassegna maggio – ottobre 2019

Osservatorio Giurisprudenza Costituzionale Piemonte

Presentazione

Rassegna 2019-2020

Commenti su casi e note di giurisprudenza

E. BELLIARDO

Sindaci e Decreto Sicurezza: il Sindaco del Comune di Rivalta accetta l'iscrizione anagrafica di un richiedente asilo

L. IMARISIO

La legge regionale sul ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali piemontesi, tra equilibri di bilancio e(ri)bilanciamento di diritti

A. MAGRASSI

La Corte dei Conti piemontese nega che un Comune possa erogare gratuitamente il servizio di scuolabus finanziandolo con risorse proprie

S. PAROLARI

Dall'erosione alla cancellazione dell'autonomia speciale. Il caso di Jammu e Kashmir

F. PARUZZO

Da un sistema elettorale misto a uno maggioritario puro via referendum abrogativo. I profili di ammissibilità del quesito

C. PONCIBÒ

Il panino della diseguaglianza. Nota alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un. Civili, 30 Luglio 2019, n. 20504

Recensioni

G. BOGGERO

La Strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare (a cura di G. De Filio e P. Vicchiarello, Jovene Editore, Napoli, 2018)

Direttore scientifico:
Enrico Grosso

Direttore responsabile:
Alessandro Bruno
Direttore editoriale:
Aurelia Jannelli
Vicedirettore editoriale:
Claudia Parola

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

Il nuovo corso della legislazione regionale: semplificazione, riordino e "taglia-leggi"

LUCA GENINATTI SATÈ[1]

1. Nel programma politico del Presidente Alberto Cirio hanno assunto un significativo rilievo gli obiettivi di "semplificazione", riduzione di leggi e razionalizzazione normativa. In attuazione di questi obiettivi, è stato anzitutto presentato il DDL regionale n. 46, del 9 ottobre 2019, che prevede di modificare lo Statuto regionale stabilendo che, "*al fine di evitare la proliferazione legislativa*", ogni nuovo disegno di legge debba prevedere "*l'abrogazione in modo espresso delle disposizioni con questa incompatibili e relative al medesimo ambito di materia*" e sia promossa "*la formazione di testi unici legislativi e regolamentari distinti per settori organici di materia*". Nello stesso giorno è anche stato presentato il DDL regionale n. 47 ("*Misure di semplificazione dei percorsi normativi e amministrativi*"), che mira, "*ai fini della razionalizzazione e del controllo delle fonti effettive*", ad "*abrogare o sostituire almeno una legge esistente con l'emanazione di una nuova ed incentivare, al contempo, la produzione di testi unici*". Sotto il profilo organizzativo, inoltre, è attualmente in esame, presso la Giunta per il Regolamento, una proposta di deliberazione recante "*Modifiche del regolamento interno del Consiglio regionale ai fini dell'istituzione della commissione permanente con competenze in materia di autonomia, affari istituzionali, federalismo, enti locali, sburocratizzazione e semplificazione*".

2. Questi dati sono indicatori di un "nuovo corso" della legislazione regionale, fondato sulla semplificazione, sul riordino e sulla abrogazione (o, come suggestivamente titola la stampa, la "rottamazione") delle leggi, un "nuovo corso" che corrisponde a uno specifico indirizzo politico e che contraddistingue la legislatura in modo molto più netto di quanto avvenuto in passato.

L'analisi degli atti che si sono menzionati mostra che questa strategia non è quella di abdicare dall'esercizio della funzione legislativa, rinunciando a produrre leggi, ma quella di approvare un minor numero di testi normativi e di adottare interventi mirati al riordino e alla semplificazione.

Questo esito non è scontato, perché non sono mancate, anni addietro, posizioni secondo le quali il "miglioramento della regolazione" dovrebbe comportare la riduzione del numero di regole (v., p.e., Cons. Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 21 maggio 2007, n. 2024), il che implicherebbe la possibilità di perfezionare un'attività smettendo di compierla.

L'obiettivo della Regione Piemonte sembra invece diverso, e può riassumersi nell'intento di semplificare il sistema amministrativo attraverso il riordino della legislazione e, in particolare, l'abrogazione espressa di norme.

3. Perseguire questo obiettivo richiede però alcuni accorgimenti, perché gli strumenti per semplificare e riordinare la legislazione sono molto insidiosi (come dimostrano i modesti risultati ottenuti, negli ultimi anni, dai vari tentativi compiuti dal legislatore statale).

Alcune di queste insidie consistono in persistenti confusioni lessicali, che inducono talora a utilizzare strumenti che sono in realtà destinati a raggiungere obiettivi opposti a quelli che ci si prefigge (un'insidia, per dirla con Weber, di irrazionalità rispetto al fine); altre derivano dalle caratteristiche del sistema delle fonti, che impongono di rispettare quelle regole tecniche che permettono di mantenere (non solo ordinato, ma soprattutto) in equilibrio il sistema stesso.

4. A proposito della semplificazione, ci si deve anzitutto ricordare di distinguere fra la "semplificazione normativa" e quella "amministrativa": la prima concerne la riduzione del numero delle disposizioni normative vigenti, l'incremento della loro reciproca coerenza e il miglioramento della loro qualità linguistica; la seconda riguarda lo snellimento dei procedimenti amministrativi mediante la riduzione degli oneri richiesti ai soggetti che vi intervengono.

Ridurre il numero delle disposizioni vigenti può però significare *(a)* ridurre l'area coperta dalla regolamentazione pubblica (azione che corrisponde al significato più diffuso del termine "deregolamentazione") oppure *(b)* ridurre le disposizioni di rango legislativo a favore delle fonti regolamentari (ossia ricorrere all'istituto, ormai piuttosto desueto, della delegificazione).

Non porta invece a ridurre il numero delle norme vigenti qualsiasi operazione (che potremmo definire meramente editoriale) che riproduca le norme stesse in documenti che si propongono di costituirne una silloge omogenea e completa per materia (documenti un tempo chiamati "testi unici compilativi"), sebbene queste operazioni possano comunque assolvere a un compito della semplificazione, quanto meno nel senso di semplificare la conoscibilità del diritto.

Occorrerebbe dunque chiarire quali obiettivi effettivamente ci si proponga con la semplificazione normativa, perché – evidentemente – l'abrogazione non è uno strumento utile alla delegificazione e, viceversa, la delegificazione non riduce il numero di *tutte* norme vigenti (ma solo di quelle primarie).

Soprattutto, però, è necessario stabilire con cura il nesso che si vuole assumere fra "semplificazione normativa" e "semplificazione amministrativa": se quest'ultima attività è intesa come volta a ridurre o snellire gli oneri procedimentali e diminuire gli adempimenti amministrativi, allora essa abbisogna di nuove norme, ossia di regole (normalmente legislative) che, al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, arricchiscono – anziché ridurre – il *corpus* delle norme vigenti (come accaduto anni fa, per esempio, con la l. n. 15/2005, la l. n. 80/2005, il dl.g. n. 82/2005 o la l. n. 69/2009).

Se la "semplificazione amministrativa" viene attuata mediante l'introduzione di nuove disposizioni normative, essa allora contrasta con la deregolamentazione (sia quest'ultima intesa come accezione, o come segmento, della "semplificazione normativa"), e se ciò comporta l'approvazione di nuove disposizioni di legge (com'è tipicamente richiesto dal principio di legalità), allora il contrasto si genera anche con la delegificazione.

C'è insomma il rischio che la "semplificazione amministrativa" conduca ad aumentare il numero delle regole, anziché ridurle, e a incrementare la quantità delle fonti primarie, anziché diminuirle a favore di quelle secondarie.

5. In merito al riordino normativo (e quindi al problema rappresentato dalla necessità di tenere conto dei meccanismi che governano il sistema delle fonti), è necessario considerare che l'utilizzo dell'abrogazione espressa, alla quale la Regione Piemonte intendere affidare il compito, addirittura sancito a livello statutario, di "*evitare la proliferazione legislativa*", presenta profili molto problematici.

Alcuni di questi problemi si concentrano sullo strumento denominato "taglia-leggi", sul quale si tornerà nel paragrafo successivo.

Ma, fra gli altri casi particolarmente critici cui espone il ricorso generalizzato all'abrogazione espressa, vi è per esempio quello che si verifica quando una norma disponga l'abrogazione di disposizioni normative recanti a propria volta una o più abrogazioni espresse.

A rigore, in queste ipotesi la questione dell'eventuale possibilità di riviviscenza delle disposizioni abrogate non avrebbe ragione di porsi, stante il cosiddetto "effetto istantaneo" dell'abrogazione (secondo quanto prevede l'art. 11 delle "Disposizioni sulla legge in generale").

Tuttavia, l'obiettivo della semplificazione induce spesso il legislatore a introdurre irrituali clausole di "persistente abrogazione", spingendolo a rendere esplicite (nel dichiarato intento di supportare l'interprete nella ricostruzione delle norme vigenti) quali sono le norme che "*sono o restano abrogate*".

Ora, da una parte l'uso di questa clausola è sintomatico di un ricorso concettualmente incerto all'abrogazione espressa, ma questo profilo potrebbe pacificamente rientrare nel fenomeno – osservato da Luhmann – della generale indifferenza dell'ordinamento giuridico verso il fatto che non si è più in grado di conoscere il diritto (fenomeno che, secondo il desolato giudizio di Luhmann stesso, deve necessariamente risolversi "*mediante meccanismi psichici interni*", come a dire: facendosene una ragione).

Dall'altra parte, però, il ricorso alle clausole di "persistente abrogazione" rischia di diffondere una percezione rovesciata del rapporto regola-eccezione, inducendo a considerare necessaria l'espressa dichiarazione circa la persistenza dell'effetto abrogativo e perciò facendo credere all'interprete che, in mancanza di questa clausola, si possa verificare una reviviscenza di norme precedentemente abrogate.

Un secondo, e altrettanto pericoloso, problema si verifica poi quando si utilizza l'abrogazione espressa relativamente a norme che istituiscono fonti secondarie.

Anche in questo caso, di per sé, l'irretroattività delle leggi e l'art. 11 delle "Disposizioni sulla legge in generale" portano a dire che, quando una norma legislativa venga abrogata dopo l'entrata in vigore della disposizione secondaria da essa prevista, quest'ultima non subirà effetti, poiché la "previa legge" abrogata continuerà ad avere efficacia rispetto alle fattispecie anteriori all'abrogazione (e, dunque, anche rispetto all'esercizio della potestà normativa che ha prodotto la fonte secondaria).

Nella prassi degli ultimi anni, invece, dato anche l'esteso intervallo di tempo che solitamente intercorre fra la pubblicazione di una legge e quella delle relative norme secondarie, l'intento di semplificare il lavoro dell'interprete, e in particolare di supportarlo nel risolvere il dubbio se le norme secondarie emanate in attuazione di norme legislative abrogate siano ancora vigenti, ha portato a introdurre clausole di "persistente applicabilità" delle norme secondarie.

In forza di queste clausole, e con l'obiettivo di riordinare il *corpus* normativo, si dichiara esplicitamente la persistente applicabilità delle norme secondarie attuative di norme abrogate, generando confusione *(i)* sul fatto che le norme secondarie si applichino anche a fattispecie alle quali, invece, le norme

primarie non si applicano più (perché abrogate), *(ii)* sul fatto che le norme attuative di disposizioni abrogate svolgano funzione esecutiva anche delle nuove norme promulgate e *(iii)* sul fatto che sia la norma "di riordino" a rendere ultrattivamente efficace, rispetto agli eventi passati, le disposizioni secondarie (e quindi inducendo a ritenere, *a contrariis*, che in assenza di questa "sanatoria" anche le norme attuative di norme abrogate siano automaticamente abrogate).

In questo modo, l'uso non sorvegliato dell'abrogazione espressa (non solo non aiuta a riordinare, ma) destruttura fortemente il sistema delle fonti, come accade anche nel caso in cui si procede ad abrogare espressamente norme secondarie afflitte da invalidità sopravvenuta per promulgazione di una fonte primaria incompatibile con la precedente norma autorizzatrice (come avvenuto, per esempio, con l'art. 264, c. 1, lett. b), del d.lg. n. 152/2006 o con l'art. 256 del d.lg. n. 163/2006): in questi casi, l'abrogazione espressa si propone di "riordinare" il sistema delle fonti dichiarando esplicitamente inapplicabili norme che sono invece illegittime, sovrapponendo un improprio effetto abrogativo all'applicazione del criterio gerarchico e – in definitiva – facendo "dire troppo" all'abrogazione espressa.

6. Con riguardo, infine, al "taglia-leggi", l'ordinamento statale ha registrato, negli ultimi quindici anni, innumerevoli provvedimenti di riordino contrassegnati da questo appellativo; tuttavia, la singolare fortuna del termine ha spesso offuscato le differenze operative e i problemi applicativi che l'istituto presenta.

E' esistito, per esempio, un "taglia-leggi" non di nome, ma di fatto: si tratta del primo esempio dell'istituto, risalente all'art. 14, c. 12, della l. n. 246/2005, il quale introduceva un meccanismo in forza del quale una legge ordinaria delegava al Governo il compito di individuare, entro un certo termine, le disposizioni legislative statali vigenti, anteriori al 1° gennaio 1970, "*delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore*"; decorso tale termine, le disposizioni non individuate come indispensabili "*sono abrogate*".

Ricorrere a questo meccanismo sollevava molti profili problematici, riassumibili in questi: *(a)* il mancato esercizio della delega avrebbe comportato l'abrogazione indifferenziata di tutte le norme anteriori al 1970; *(b)* l'adozione dei decreti legislativi oltre il termine indicato avrebbe determinato l'inutilità della individuazione delle norme ritenute indispensabili (le quali, stante l'effetto istantaneo dell'abrogazione, sarebbero comunque ormai state abrogate); *(c)* la fissazione del termine di abrogazione coincidente con la scadenza della delega, anziché con la data di entrata in vigore dei decreti legislativi, lasciava spazio ai dubbi dell'interprete sulla reale decorrenza dell'effetto abrogativo.

E' poi esistito un "taglia-leggi" di nome, ma non di fatto: l'art. 24 della l. n. 133/2008, che ha convertito in legge il d.l. n. 112/2008, veniva infatti rubricato "*Taglialeggi*", ma esso si limitava a prevedere un'automatica abrogazione della serie di leggi elencate in un allegato, "*a far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore*" del decreto stesso.

Però, l'elenco allegato al secondo "taglia-leggi" comprendeva anche testi normativi anteriori al 1970, e perciò inclusi nell'ambito di operatività del primo "taglia-leggi": da una parte, dunque, il secondo istituto anticipava alcuni degli effetti del primo (contribuendo assai poco al riordino e alla semplificazione), e dall'altra parte lo ampliava, estendendosi a provvedimenti che dall'effetto abrogativo del primo istituto erano stati esplicitamente esclusi.

Entrambi gli istituti hanno inoltre mostrato quanto sia rischioso ricorrere all'abrogazione generalizzata, per esempio quando negli elenchi di atti destinati ad essere abrogati compaiono provvedimenti che modificano testi normativi i quali, a propria volta, non erano compresi fra quelli da abrogare, lasciando notevole incertezza sulla ricostruzione del perimetro entro il quale rientrano i provvedimenti rimasti in vigore.

Negli ultimi anni, sono infine stati appellati "taglia-leggi" decreti legislativi chiamati ad abrogare intere categorie di provvedimenti normativi, da identificarsi secondo i criteri di delega (per esempio: il d.lg. n. 10/2016, che ha proceduto all'abrogazione di "*disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 ..., che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione*", in attuazione della l. n. 124/2015).

Un conto è, dunque, se con "taglia-leggi" s'intende suggestivamente denominare qualunque provvedimento normativo che si colloca nell'alveo sistematico di uno specifico indirizzo politico volto ad abrogare testi normativi ritenuti non più meritevoli di vigenza; un altro conto è, invece, elaborare e rimaneggiare modelli spurii, che combinano in modo non sempre sorvegliato i meccanismi dell'abrogazione.

Nel primo caso, si può presumere che le regole che presiedono al sistema delle fonti, e i profili problematici dell'abrogazione espressa, siano attentamente governati; nel secondo, si deve verificare che ciò effettivamente avvenga.

7. Il "nuovo corso" della legislazione regionale piemontese deve dunque cimentarsi con un'attività complessa e delicata.

E' vero che questa attività, come tutti i processi decisionali, presenta inevitabilmente il carattere della precarietà, nel senso che il suo risultato si dovrà al concorso occasionale e casuale di una pluralità di fattori, talché una diversa serie di elementi, o una loro differente combinazione, o ancora l'intervento di un fattore nuovo potrà determinare un esito diverso.

Ma, nel caso della semplificazione e del riordino normativo, tra le variabili intervenienti va tenuta in speciale considerazione l'elevata tecnicità dei meccanismi che regolano il sistema delle fonti, perché la sicurezza nel governare questi meccanismi resta un presupposto indispensabile affinché l'indirizzo politico regionale proceda, secondo la metafora di Cooper e Law, come un vascello: il quale, con il suo equipaggio, è un insieme di relazioni altamente precarie che si rinforzano e si sostengono a vicenda, così da costituire un'imbarcazione capace, "*a condizione che tutto vada bene*", di navigare efficacemente.

---

[1]Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro".

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

La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico

JÖRG LUTHER[1]

Versione rielaborata di una relazione al seminario "Storie, percorsi e politiche della sussidiarietà", a cura di D. Ciaffi e F. Giordano, di prossima pubblicazione presso il Mulino, Bologna, 2020. Desidero ringraziare Franco Pizzetti per lo spirito costruttivo e critico con il quale ha sempre accolto le idee altrui.

1. Storie distorte: idea né solo cattolica, né solo politica.

Helmut Kohl raccontava di aver personalmente ottenuto l'integrazione del principio di sussidiarietà insieme al motto della "prossimità" nel trattato di Maastricht[2]. Per evitare simili semplificazioni occorre subito ricordare che contrariamente ai racconti più diffusi[3], la sussidiarietà non è un principio inventato dall'enciclica *Quadragesimo Anno* nel 1931, piuttosto un'idea delle scienze politiche e sociali riportabile ai classici di Aristotele, Tommaso d'Aquino e Johannes Althusius.[4] Inoltre è un concetto giuridico analitico antico usato da tempo dal pluralismo giuridico. Solo la loro sintesi, prima nel diritto comunitario e poi nel diritto costituzionale, l'ha trasformato in un principio di diritto pubblico comune europeo.

La filologia storica esige di non dimenticarne la derivazione dal latino *subsidium*, l'aiuto o la forza di riserva (anche militare), tradizionalmente usato dalla scienza giuridica per disegnare una relazione di subordinazione tra norme applicabili a una pluralità di soggetti[5], in particolare in relazione ad azioni fondate su posizioni di responsabilità nei confronti di terzi.[6] Nella *Disputatio Politica De Gynaecocratia Subsidiaria* difesa a Lipsia nel 1667 davanti a Jacob Thomasius, maestro di Leibniz, si rivendicava il diritto "minore" delle donne contro le pretese di monopolio patriarcale, un'integrazione delle responsabilità di chi era sovraordinato ma sostituibile. Mentre prima dell'unificazione giuridica dello Stato nazionale, l'applicabilità sussidiaria di norme sul modello della *lex specialis* caratterizzava la relazione tra lo *jus comune* e i diritti regionali, simili regole di collisione si ritrovano nelle codificazioni europee del diritto e della procedura civile e penale,[7] ma anche nella sussidiarietà dei ricorsi a Strasburgo.

Le origini civili e penali della responsabilità sussidiaria[8] nonché la sua diffusione anche fuori dall'Europa[9] non avvallano un'interpretazione "autentica" di spirito troppo comunitarista o antiliberale delle clausole di sussidiarietà nei trattati europei e nelle costituzioni più recenti ad es. negli art. 87-5 Cipro, art. 6, 7 Portogallo, art. 23 Germania, art. 23 G, H Austria, art. 88-6 Francia, art. 5A

Svizzera, ma anche negli art. 270 Bolivia, art. 288, 356 Colombia, art. 34, 238 Ecuador, art. 134 Tunisia, art. 136 Sudan meridionale. Semmai proiettano nella sussidiarietà sempre responsabilità e ne vietano la derubricazione a un principio solo morale o politico.

2. Rappresentazioni fuorvianti: la distinzione della cd. sussidiarietà "verticale" ed "orizzontale".

La dottrina giuridica ha tuttavia dimostrato diffidenza, criticando la sussidiarietà come «principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico»[10]. In questo modo non solo si è resa infertile, ma ha anche frustrato le speranze sia dei negoziatori della Carta europea dell'autonomia locale (art. 4)[11] e dei trattati di Maastricht e Lisbona, sia dei legislatori dell'art. 4 co. 3 l. n. 59/1997 (cd. legge Bassanini) e della legge (di revisione) costituzionale n. 3/2001.[12] Di quest'ultima si è diffusa un'interpretazione sistematica che ricorre all'immagine di una croce per distinguere la sussidiarietà "in senso verticale" (art. 118 co. 1 Cost.) da quella "in senso orizzontale" (art. 118 co. 4 Cost.), distinzione abbozzata nel lontano 1990 da Valéry Giscard d'Estaing.[13] In essa riecheggia la distinzione della dottrina generale dello Stato tra separazione orizzontale e verticale dei poteri pubblici e si afferma un'insostenibile parità tra poteri pubblici e privati. Disegnando i poteri dello Stato e della società equiparati nella *governance* e nel partenariato pubblico/privato, l'immagine della cd. "sussidiarietà orizzontale" forse si concilia ancora con quella delle distinte sovranità di Stato e Chiesa, ma rischia di negare ogni sovra-e subordinazione tra Stato e società civile o Terzo settore, contrariamente ai principi della sovranità statale e popolare nel diritto internazionale e costituzionale che fondano l'asimmetria dei poteri e delle responsabilità tra pubblico e privato. Anche se la persona privata in virtù dei propri diritti fondamentali si può sentire all'altezza dello Stato, parlare di orizzontalità facilita pregiudizi e confusioni dei ruoli e delle responsabilità. Il privato, le famiglie e le ONG possono svolgere iniziative di interesse pubblico, ma restano subordinati allo Stato senza poterlo surrogare e sottrarre alle garanzie giurisdizionali. I cittadini non devono scambiare le loro responsabilità politiche con quelle sociali. Voler trovare una terza via tra l'individualismo liberalista e lo statalismo socialista, si rischia di perdere di vista la separazione delle responsabilità e soprattutto di veicolare doveri di collaborazione dei cittadini con le autorità.

Il principio di sussidiarietà nel diritto UE intendeva innanzitutto accrescere la responsabilità delle autonomie, chiedendo di prendere le decisioni nel modo più vicino ai luoghi dove producono i propri effetti. In questo modo si consentiva anche una difesa politica e giuridica della sovranità statale e popolare da avocazioni e usurpazioni. Anche nell'art. 118 Cost., la sussidiarietà difende in primo luogo le autonomie territoriali, in secondo luogo invece le autonomie sociali che non sono modalità di esercizio della sovranità popolare, piuttosto garanzie particolari dell'esercizio dei diritti fondamentali della persona umana e delle sue formazioni sociali. Nell'esercizio di questi diritti presidiati dal principio di proporzionalità, si possono formare poteri sociali autonomi, presidiati da una sussidiarietà senza corollari di adeguatezza e differenziazione. Le due garanzie della sussidiarietà a garanzia delle autonomie pubbliche e di quelle sociali dà forma a uno Stato costituzionale democratico che riconosce autonomie pubbliche e private, restando "sussidio" della società e servitore della persona umana senza cedere la sovranità.

Ignorando che orizzontalità contraddice la subordinazione implicita in ogni sussidiarietà, l'aggettivazione dottrinale è stata recepita dapprima nelle memorie delle parti del processo costituzionale, poi dal legislatore con l'art. 1 co. 366 della l. n. 266 del 2005. La giurisprudenza costituzionale italiana ne ha preso atto (ord. n. 21/2004; sent. n. 165/2007), parlando in un primo tempo solo di "cd. sussidiarietà orizzontale" (sent. 220/2007) per adottare poi senza virgolette "sussidiarietà verticale" (sent. n. 225/2009) e "orizzontale" (sent. 189/2015 rel. Sciarra, 160/2018 rel. Amato, 79/2019 rel. Barbera). Forse è ancora possibile rinunciare a questi aggettivi fuorvianti nel *drafting* legislativo e delle sentenze costituzionali. Più importante resta la differenza dei contesti della sussidiarietà, tra settore pubblico e settore sociale, che emerge peraltro proprio nelle garanzie giurisdizionali, più sviluppate per l'agire privato per l'interesse pubblico che non per le autonomie pubbliche.[14]

3. Applicazioni dall'alto: la "chiamata in sussidiarietà".

L'art. 20 co. 3 lett. l della legge n. 59/1997 prospettava una legge di semplificazione con delega al governo di realizzare come principio di autonomia e decentramento l'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni «salvo il conferimento di funzioni» ad altri enti territoriali e allo Stato «al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». In questo passo, quasi letteralmente tradotto nella riforma dell'art. 118 co. 1 Cost. nel 2001, la sussidiarietà appare più come una giustificazione di pratiche di accentramento che non come contro-limite a limitazioni delle autonomie. Fu per la prima volta la sent. n. 242/2005 (rel. De Siervo) a dare il titolo "chiamata in sussidiarietà" a una precedente interpretazione giurisprudenziale della riforma costituzionale del 2001, nell'ottica di una restaurazione di competenze statali: «Come ben noto, questa Corte ha più volte ammesso che la legge statale "chiami in sussidiarietà" alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle Regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni». Tale formula si ritiene "inventata" dalla sent. n. 303/2003 (rel. Mezzanotte), riassunta nella seguente massima ufficiale:

"La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo che determina [per il principio di cedevolezza] una temporanea compressione (fino all'entrata in vigore di una diversa norma regionale) della competenza legislativa regionale concorrente, deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto [per sussidiarietà e adeguatezza] per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

La successiva sent. n. 6/2004 superava il carattere temporaneo della deroga, precisando che il principio di sussidiarietà poteva giustificare deroghe al riparto delle competenze solo a condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

In questa giurisprudenza consolidata, la "chiamata in sussidiarietà" disegna un meccanismo in virtù del quale si deduce dalla Costituzione una norma implicita di competenza legislativa statale per la disciplina dell'esercizio di funzioni amministrative in materie concorrenti o residuali "attribuite" o "conferite" allo Stato (art. 118 co. 1 e 2).[15] Alla locuzione "chiamata in sussidiarietà", ormai senza virgolette (sent. n. 45/2019), è stata legata un'immagine meccanicistica ed equivoca di "ascensore".[16] Nonostante

numerose critiche, la dottrina si è poi arresa all'etichettatura ufficiale, spingendosi fino a riconoscere una «potestà legislativa sussidiaria dello Stato»[17] e rinunciando alla ricerca di un'interpretazione sistematica alternativa.

La massima apologia della virtuosità del giudice costituzionale considera oramai la sussidiarietà uno «strumento che consente alla necessità, sotto la copertura del principio unitario, di dispiegare la sua forza normativa», che assumerebbe «i contorni di una competenza a struttura finalistica, una competenza "di necessità"» e sarebbe «assimilabile, a dispositivi di unificazione legislativa prevista negli ordinamenti federali», in particolare quello tedesco e statunitense[18].

L'ascensore della sussidiarietà, chiamato dall'alto, sembra servire più lo Stato che non le autonomie ed essere privo di meccanismi di freno azionabili. Il controllo giurisdizionale della sussidiarietà rischia di non andare oltre una conferma dell' "adeguatezza" allocativa delle competenze, delle necessità di "differenziazione" o della "proporzionalità" di atti allocativi di funzioni. Il suo valore pratico è semmai quello di una *weak constitutional review*. Nel frattempo la chiamata in sussidiarietà dall'alto avvallata dalla giurisprudenza è diventata un modello per vari tentativi di (contro-)riforma costituzionale del titolo V e di una seconda camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Per avere invece una chiamata in sussidiarietà dal basso, si procede per la via tortuosa delle intese di differenziazione ex art. 116 (3) Cost.

4. *Self-restraint*: controllo blandi della Corte del Lussemburgo.

Anche la dottrina e i giudici del diritto UE faticano ad implementare il principio di sussidiarietà. Invocata nel preambolo come corollario dell'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa «in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini», l'art. 5 co. 2 TUE lo ha trasformato in un requisito di valutazione e presupposto dell'esercizio delle competenze concorrenti dell'UE. Il loro esercizio è legittimo: a) «solo se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale» e b) solo se e in quanto possono «a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità richiede una vigilanza continua di tutte le istituzioni (art. 1), prevede un procedimento di consultazione sulle proposte di atti legislativi (art. 2), l'obbligo di una motivazione corredata da apposita «scheda contenente elementi circostanziati» finalizzati alla valutazione (art. 5), il potere dei parlamenti nazionali di esprimere entro otto settimane un parere motivato contrario (art. 6), un meccanismo di preallerta con poteri di veto sospensivo differenziati (cd. cartellini "gialli" e "arancioni") (art. 7) e il ricorso alla Corte di giustizia dell'UE (CGUE).

La giurisprudenza della CGUE[19] non ha mai giudicato violato il principio e desume il miglior conseguimento degli obiettivi di regolazione da una presunzione di efficacia a favore dell'uniformità. Le censure si liquidano ad es. con un: «è giocoforza constatare che lo scopo del regolamento di base non potrebbe essere realizzato in modo soddisfacente mediante un'azione intrapresa dai soli Stati membri e presuppone un'azione a livello dell'Unione, come lo dimostra l'evoluzione eterogenea delle normative nazionali nel caso di specie»[20]. Vista la generosità con la quale in alcuni paesi membri sono state allargate le vie di accesso alle giurisdizioni per la difesa delle proporzionalità, questa performance è apparsa ai commentatori come segno di un eccessiva deferenza alle istituzioni politiche e di un *under-enforcement* rispetto agli standard di controllo in uso nelle corti costituzionali federali, cioè «di scarso valore», «imbarazzanti», «placebo» etc.[21] Anche a voler ricondurre il principio della sussidiarietà a

una difesa del decentramento quale comune denominatore di una pluralità di sistemi costituzionali con ispirazioni federaliste, regionaliste o anche solo municipaliste, la *weak review approach* della CGUE sembra essere fondata su una sussidiarietà del controllo giurisdizionale della sussidiarietà, ben spiegabile anche dal timore di trovare anche le proprie sentenze soggette a censure di violazione del principio. Al riguardo si può anche argomentare che la proporzionalità a differenza della sussidiarietà esige più garanzie che interventi, più una distanza dei poteri che non la prossimità delle istituzioni, differenze che non possono non investire anche le difese giurisdizionali dei due canoni.

Sarebbe troppo semplice dedurre da questo *restraint* una sostanziale inefficacia del principio di sussidiarietà nell'ordinamento UE. Più efficace dei controlli giurisdizionali *ex post* potrebbero in effetti essere i meccanismi di controllo *ex ante* che includono il "sistema" di *early warning* da parte dei parlamenti nazionali e degli enti regionali locali. In conclusione, riconoscere la sussidiarietà dei rimedi giurisdizionali rispetto a quelli parlamentari della sussidiarietà non deve indurre a precludere il controllo giudiziario con una *political question doctrine,* piuttosto a indagare le possibilità di una migliore integrazione di entrambi.[22]

5. Attivismo crescente: controlli parlamentari nazionali e regionali.

Meno studiata e più difficile da decifrare è la "giurisprudenza" dei parlamenti nazionali nell'UE[23]. La Commissione deve presentare ogni anno una relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (da ultimo: COM(2018)490). L'ultima presentata il 23 ottobre 2018 (COM(2018)703) riflette i risultati dei lavori di un'apposita *task force* istituita nel 2017[24].

Da questi documenti risulta anzitutto che il cartellino arancione non è mai stato usato e quello giallo è stato usato solo in tre casi: una proposta (ritirata) di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive e due proposte (adottate) per il regolamento istitutivo della Procura europea e quello sul distacco dei lavoratori. Inoltre risulta che nel 2017 sono stati prodotti 576 pareri dei parlamenti nazionali, di cui 52 pareri motivati. Notevole è la distribuzione territoriale dei pareri non motivati e di quelli motivati. Dei 576 pareri complessivi, il maggior numero è venuto dall'Italia, cioè 56 pareri dal Senato e 45 dalla Camera dei Deputati della Repubblica italiana.[25] Tra i 52 pareri motivati si trova tuttavia solo un parere motivato del Senato, a fronte di 9 pareri motivati delle camere francesi, 9 di quelle tedesche, 6 di quelle polacche ecc. Se si guarda alle statistiche dei pareri motivati dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona fino al 2017, le camere alte risultano più attive di quelle basse e un notevole divario tra nord e sud, risultando la camera più produttiva lo Riksdag svedese (50),[26] seguito dal parlamento del Lussemburgo (17).[27]

L'attivismo italiano produce tanti pareri semplici e pochi pareri negativi motivati, indice forse di un maggiore "filo-europeismo". Nella logica del protocollo di sussidiarietà servirebbero tuttavia più pareri motivati a produrre un dialogo e una "giurisprudenza" interparlamentare. Più che l'autoelogio per la moltiplicazione dei pareri con risoluzione[28] servirebbe anche nelle statistiche ufficiali un'analisi comparativa della incisività dei pareri e degli argomenti e criteri tecnici di valutazione utilizzati.

Elementi per una valutazione dell'incisività potrebbero desumersi da un confronto con i pareri del Comitato per il controllo normativo all'interno della Commissione – nel 2017 ci sono stati 53 pareri di cui 12 positivi, ma con moniti su progetti «migliorabili sotto il profilo dell'analisi della sussidiarietà e del valore aggiunto europeo»[29] – e degli atti dei procedimenti di consultazione gestiti dalla Commissione

attraverso un apposito *website*. Il Comitato è composto da esperti socioeconomici non accademici (non giuristi) e valuta l'impatto socioeconomico e ambientale degli atti proposti, accennando nei pareri a osservazioni riservate alle direzioni generali. Funzioni analoghe svolge il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)[30]. La qualità e l'incisività del controllo parlamentare nazionale dipenderà non da ultimo anche dalla accessibilità tempestiva e dalla qualità di questi pareri e dalla loro capacità di costruire una rete di controllo.

In merito al ruolo dei parlamenti regionali organizzati dal Comitato delle Regioni (CdR) nella rete di monitoraggio *Subsidiarity Monitoring Network* (SMN)[31] che gestisce REGPEX, la Commissione evidenzia che nel 2017 trenta contributi sarebbero venuti dai Parlamenti regionali. Il parlamento regionale più attivo è l'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia Romagna (17 risoluzioni nel 2018) seguito da quelle delle Marche, del Friuli-Venezia-Giulia e, più raramente, della Lombardia e della Provincia di Bolzano, mentre risultano dai siti partecipare in modo totalmente passivo Piemonte (peraltro separatamente Consiglio e giunta come in Lombardia), Lazio, Calabria, Sardegna e Trento. Al di là di questa opzione data a 74 organi legislativi regionali e dei poteri di controllo concessi alle seconde camere di rappresentanza territoriale, l'UE può vantarsi di combattere la propria cecità per le esigenze degli enti territoriali infrastatuali; tuttavia, le 280 regioni e i circa 80.000 comuni europei restano divisi e non riescono a parlare con una sola voce a difesa delle proprie autonomie. L'ideale di un grande dialogo politico di tutti gli enti pubblici per una *governance* migliore sembra lontano.

6. Idee innovative: le proposte europee di sviluppo delle pratiche di controllo.

L'asimmetria si nota anche nei dibattiti sulle riforme dei controlli di sussidiarietà. Nel 2014 sono stati soprattutto il Folketing danese, la House of Lords e la Eerste Kamer olandese a promuovere un dibattito nel Parlamento europeo (PE), nel CdR e nella Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC) con l'obiettivo di rafforzare i controlli di sussidiarietà e di fare crescere "denti" giuridici in grado di difendere le autonomie tutelate dalla sussidiarietà.

Molte proposte come la revisione del termine delle otto settimane o l'abbassamento dei quorum per i cartellini gialli e arancioni richiederebbero procedure di revisione dei trattati, considerate impossibili allo stato attuale dell'Unione. Altre prospettano piuttosto una razionalizzazione delle pratiche di controllo politico[32].

Sotto il titolo significativo di «fare meno in modo più efficiente», la *Task Force* della Commissione ha proposto una griglia modello (*model grid*) per effettuare il controllo di sussidiarietà secondo uno schema comune che distingue i profili procedurali (1) e formali della motivazione (2), da quelli sostanziali della necessità dell'azione UE confrontata con le azioni reali o possibili degli Stati membri (3) e di una preferibilità della stessa sotto l'aspetto delle economie di scala e del cosiddetto valore aggiunto dell'UE (4).[33]

Sotto i primi due profili renderebbe censurabile sia una consultazione non sufficientemente estesa (ad es. anche agli enti locali e regionali, alla società civile e ai partiti europei), sia una motivazione inadeguata della proposta della Commissione. Sotto i profili sostanziali, la verifica della necessità include la quantificazione della rilevanza transfrontaliera, la diffusione e diversificazione territoriale dei

problemi, le diverse capacità di azione e anche le differenze di valutazione dei problemi e delle soluzioni tra gli stati, non menzionando significativamente le alternative di azioni a velocità differenziata tramite forme auto-coordinamento spontaneo tra singoli stati più interessati di altri.

Entrambi i profili sostanziai richiedono analisi economiche dei costi/benefici, ma la verifica della preferibilità esige "*clear benefits*", ragionamenti di economia si scala, la specificazione dei benefici di un "*more homogenous policy approach*", un bilanciamento tra i benefici e i costi derivanti dalla "perdita di competenze" nonché una dimostrazione dei guadagni in termini di "chiarezza regolatoria". La griglia apre quindi a considerazioni economiche, ma non riconduce i costi a profili di finanza pubblica. Nulla vieterebbe invece di esigere una quantificazione dei costi, ben potendo la diagnosi dell'impossibilità di intervento decentrato dipendere dalla carenza di strumenti finanziari.

La griglia non agevola la distinzione dei profili giuridici da quelli politici e amministrativi. Potrebbe aprire il controllo anche ad ulteriori censure, ad es. a violazioni del principio di attribuzione, delle garanzie di identità costituzionale e della sussidiarietà sociale oltreché a violazioni di diritti e della proporzionalità. In un'ottica più funzionale e amministrativa, il controllo della sussidiarietà europea potrebbe esigere anche prognosi di efficacia, efficienza e buon andamento. Ad ogni modo, le informazioni prodotte secondo questa griglia potrebbero offrire una chiave anche per il rafforzamento dei rimedi giurisdizionali[34].

La citata relazione della *Task Force* offre ulteriori raccomandazioni, chiedendo anzitutto flessibilità nell'applicazione del termine di otto settimane. In sede di revisione dei trattati, il termine potrebbe essere esteso a 12 settimane. Altre raccomandazioni riguardano i flussi e la qualità delle informazioni. La Commissione dovrebbe informare il PE e il Consiglio anche in mancanza dei *quorum* prescritti sui rilievi di sussidiarietà formulati dai Parlamenti nazionali, dandone conto anche nel suo rapporto annuale. Insieme ai Parlamenti nazionali e al CdR dovrebbe sensibilizzare e coinvolgere le autorità regionali e locali nei propri processi di consultazione, consentendo loro di individuare e valutare l'impatto territoriale regionale e locale delle azioni proposte. Anche tali risposte andrebbero trasmesse a PE e Consiglio affinché valutino l'opportunità di ulteriori audizioni. Servirebbe una più efficace circolazione dei documenti tra i Parlamenti nazionali (IPEX) e regionali (REGPEX) e tra gli esperti della piattaforma REFIT.

In uno studio della presidenza del Bundestag emergono ulteriori problemi pratici, in particolare quello dei destinatari dei pareri, spesso indirizzati solo alla Commissione o solo ai governi nazionali. Si propone al riguardo non solo di controllare se il governo federale ha rappresentato le censure in sede di Consiglio, ma anche di inviarle ai membri nazionali del PE e ai relatori competenti dello stesso; cioè di utilizzare tutti i canali formali e informali possibili[35]. Inoltre si propone di aumentare la frequenza del coordinamento interparlamentare in sede di COSAC e di introdurre una programmazione delle priorità di controllo per ogni anno solare nella conferenza dei capigruppo. Sulla base di tale lista, gli uffici di collegamento a Bruxelles e le commissioni competenti per materia potrebbero effettuare delle preistruttorie delle questioni. Il Bundestag segnala l'opportunità di anticipare un controllo informale della sussidiarietà nelle procedure di dialogo politico sui libri bianchi e verdi della commissione. Servirebbero inoltre un monitoraggio sul *follow up* delle censure, con termini di reinserimento automatico all'ordine del giorno della commissione capofila, possibilità di adottare risoluzioni ulteriori (§ 93a co. 2 per. 2 regolamento BTag) e incontri con gli europarlamentari.

Il coordinamento tra le commissioni parlamentari è un problema anche italiano. A norma del nuovo articolo 144 del Regolamento del Senato approvato il 20 dicembre 2017, alle commissioni di merito spetta esclusivamente il dialogo politico, mentre la verifica della sussidiarietà spetta esclusivamente alla

14ª commissione. Tale suddivisione esige tuttavia una consultazione reciproca intensificata. All'interno delle commissioni di merito maggiormente interessate potrebbe essere conveniente nominare dei relatori o comitati speciali permanenti per gli affari UE. Anche all'interno della Commissione affari europei si potrebbe costituire un apposito "*scrutiny committee*". Nulla vieta ai gruppi parlamentari di nominare alcuni responsabili per gli affari europei. Per dare maggiore peso ai cartellini, la decisione in commissione potrebbe essere sottoposta ad approvazione ulteriore del *plenum*.

Resta infine il problema di come associare gli altri enti territoriali alle verifiche della sussidiarietà, in particolare l'audizione dei loro rappresentanti nelle commissioni parlamentari, il ruolo del sistema delle conferenze e la carenza di cooperazione interregionale e *know how* intercomunale al riguardo. Il rafforzamento della sussidiarietà europea dipende in ultima analisi dall'intreccio di questi meccanismi con quelli a garanzia della sussidiarietà interna.

7. Conclusioni: la sussidiarietà della sussidiarietà rispetto al pluralismo delle autonomie e sovranità.

Si può concludere che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TFUE ha concretizzato un principio generale del diritto pubblico, nazionale ed internazionale, riemerso nel costituzionalismo europeo della fine del secolo scorso, ma legato a una storia lunga non solo di idee sociali e politiche. Se il sussidio è un'azione o un bene funzionale al mantenimento di una situazione di autonomia di altro soggetto, individuale o collettivo, la sussidiarietà giuridica disegna una relazione tra norme che disciplinano azioni di un soggetto rispetto ad altri in situazioni di responsabilità verso terzi, stabilendo regole di collisione che servono a ottimizzare sia l'efficacia dell'azione sia l'autonomia in rapporti ri- e plurilaterali.

La sussidiarietà del diritto civile e penale è anche alla base della sussidiarietà del diritto costituzionale e di quello internazionale. In ambito internazionale, il principio della sussidiarietà è stato applicato non solo all'interpretazione delle competenze delle organizzazioni internazionali (europee), ma anche alle garanzie dei diritti umani ma e potrebbe valere perfino per i rapporti tra consuetudini e patti internazionali. Tuttavia, è anche contestato come troppo "stato-centrico",[36] forse troppo marcatamente giusnaturalistico e forse più europeo che universale. In ambito costituzionale, si è cercato di trasformarla in una garanzia del pluralismo istituzionale, in particolare delle autonomie territoriali e funzionali, aggiungendo una dimensione di garanzia della responsabilità sociale della cittadinanza. Nell'art. 118 co. 4 Cost. lo Stato sociale preoccupato della propria sostenibilità ha "chiamato in sussidiarietà" la società civile, significato forse non pienamente rispecchiato nel linguaggio dei tecnici della giustizia costituzionale.

Nella *multilevel-governance*, il principio di sussidiarietà non è incompatibile con il federalismo a livello nazionale e internazionale, in particolare con i modelli di federalismo cooperativo, mutati in misura minore anche nella cooperazione più verticale che orizzontale del regionalismo e in quella più orizzontale che verticale nelle relazioni internazionali[37]. Le pratiche di controllo della sussidiarietà possono svolgere una funzione di manutenzione del pluralismo delle autonomie pubbliche e sociali, ma anche mantenere la sovranità dei cittadini e delle loro democrazie. In ultima analisi, l'idea della sussidiarietà potrebbe anche essere mobilitata per una sussidiarietà delle responsabilità tecniche rispetto a quelle politiche, cioè per una garanzia che una funzione di controllo non si trasformi essa stessa in governo.

Allo stato attuale, il principio di sussidiarietà è tuttavia solo parzialmente effettivo, perché le sue garanzie giurisdizionali e politiche sono ancora poco sviluppate e poco integrate. Pertanto il principio risulta né pienamente costituzionalizzato, né pienamente internazionalizzato e sarebbe prematuro qualificarlo come principio fondamentale delle costituzioni e principio generale delle nazioni civili. Semmai è un principio generale del diritto pubblico comune europeo che in alcune costituzioni, compresa quella italiana, potrebbe essere diventato indispensabile per il mantenimento del pluralismo, della tolleranza nei confronti delle diversità e di una solidarietà ancorata nella prossimità[38].

Proprio per la sua vicinanza e strumentalità rispetto a questi e altri valori e principi fondamentali del costituzionalismo europeo, l'idea europea della sussidiarietà potrebbe avere o acquistare il valore culturale di una virtù relazionale repubblicana. In un momento nel quale questi valori sono forse percepiti più deboli, il riconoscimento delle responsabilità sussidiarie nei confronti delle autonomie e dei beneficiari delle azioni pubbliche può sembrare romantico ed idealista, ma dentro i discorsi giuridici e politici della sussidiarietà sta forse anche un messaggio di fiducia nell'educazione e nella responsabilità civica, fiducia utile a tutti. Questa morale minima del principio della sussidiarietà pretenderà forse più partecipazione da chi ne vorrebbe di meno e piacerà magari più agli umanisti che non ai sovranisti. E sarebbe un'utopia idealista, sognare un dialogo politico perfetto di tutti gli enti con la società civile sulla portata delle proprie funzioni e competenze

L'enfasi sul principio della sussidiarietà è inevitabilmente controfattuale, ma la sua critica non deve cedere al cinismo. Il mito della "*comprehensive subsidiarity*"[39] non deve portare a elevare il principio della sussidiarietà al rango di principio più fondamentale di tutti. Lo stesso principio di sussidiarietà è, almeno allo stato attuale, solo un principio sussidiario, ma proprio come tale sembra ragionevole e merita di essere fatto valere.

---

[1] Università del Piemonte Orientale

[2] Cfr. Dichiarazione del Governo federale del 16 novembre 1993, in: www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin; consultato il 24 agosto 2019.

[3] Cfr. I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, Editrice Jovene, 2003; F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 151 e ss. Più vicino alle idee qui esposte invece F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione europea e in Italia: il rispetto del cittadino difronte alle nuove esigenze di democrazia*, in: *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino 2002, 125ss; A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in id., L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pp. 3 e ss.; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A. Cervati, S. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 193 e ss. Da ultimo D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie,* Bologna, Mulino, 2013.

[4] J. Finnis, *Subsidiarity's Roots and History: Some Observations*, in The American Journal of Jurisprudence, 61.2016, pp. 133–141, http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/1256. Per Althusius T. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and .Federalism*, Waterloo, 1998, pp. 152 e ss.

[5] Nel *Dictionnaire de l'Académie françoise* del 1694, l'aggettivo «*Subsidiaire*» si trova nel significato di «*conclusions subsidiaires, hypothèque subsidiaire*». Anche in Germania si ritrova espresso pressocché nello stesso modo ad es. in un documento coevo custodito presso l'Archivio di Stato dell'Assia (*Hessisches Hauptstaatsarchiv*, 137, U 709, 1698 November 17/27).

[6] Cfr. J.W. Bewert, *Dissertatio juridica de citatione subsidiaria*, Francofurti ad Viadrum, Zeitler, 1685; J. W. Reymann, *Dissertatio Inavgvralis Ivridica De Execvtione Svbsidiaria*, Gottingae, I.C.L. Schvltzii Acad. Typogr., 1737; D. Scheinemann, *De subsidiaria actione contra magistratus*, Tubingae, Literis Kernerianis, 1663.

[7] Cfr. G. Hufeland, *Lehrbuch des in den deutschen Ländern geltenden gemeinen oder subsidiarischen Civilrechts* I, Giessen, Erster Band, 1808, p. 147 (intercessione subsidiaria). Successivamente C. Jahr, *Ist die actio de dolo subsidiär und wann beginnt im Falle einer subsidiären Anwendung die Verjährung?*, Inaug-Diss., Erlangen, 1898; O. Kopp, *Die Aufnahme eines neuen Gesellschafters nach B.G.B. unter besonderer Berücksichtigung der Subsidiarität dieser Vorschriften für die offene Handels- und die Kommanditgesellschaft*, Elberfeld, F. Unverzagt, 1902; K. Heyden, *Die Subsidiarität der Strafgesetze*, Inaug-Diss., München, 1907.

[8] Cfr. ad es. la sussidiarietà nelle adozioni ex art. 21 della Convenzione dei diritti dei bambini. Per il diritto privato transnazionale P. Zumbansen, *Parole magiche di successo? Costruendo e decostruendo una prospettiva di diritto privato sulla sussidiarietà*, in Politica del diritto 2015, 381ss.

[9] Cfr. R. Mulé, G. Walzenbach, Introduction: two spaces of subsidiarity? Commonwealth & Comparative Politics 57. 2019, 141-152.

[10] S. Cassese, *L'Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in «Foro italiano», n. 5, 1995, pp. 373 e ss.

[11] *Definition and limits of the principle of subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)*, Strasburg 1994 (https://rm.coe.int/1680747fda; consultato il 24 agosto 2019). Sull'interpretazione G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, Brill, 2018, pp. 154 e ss.

[12] J. Luther, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in «Foro Italiano» 1996, V, pp. 184 e ss.

[13] Cfr. ad es. K. Endo, *The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors (1994)*, in *Giscard d'Estaing's Working Document on subsidiarity for the EP's Institutional Committee*, dated 5 April 1990, https://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44(6)_p652-553.pdf; consultato il 24 agosto 2019.

[14] Cfr. F. Giglioni, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in Diritto e società, 2016, 305 ss.

[15] C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in «Le Regioni», 2011, pp. 455 e ss. Più cauti A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, Quaderni costituzionali 2001, 17ss.; P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in: E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale,* Torino, Giappichelli, 2004, 282ss.

[16] Cfr. solo R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 96.

[17] P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2013, p. 414.

[18] G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009, p. 81.

[19] Cfr. i 14 casi elencati in https://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_1/data/index_1_03_04.htm; consultato il 24 agosto 2019.

[20] Sent. 25. 4. 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission (T-526/10) (§ 85).

[21] G. Moens, J. Trone, *The Principle of Subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea or Placebo?*, in «Journal of Legislation», 41, 2015, p. 72 (http://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol41/iss1/2; consultato il 24 agosto 2019). Cfr. anche K. Shaw,

The Court of Justice of the European Union, Subsidiarity and Proportionality, Leiden 2018.

[22] Cfr. W. Vandenbruwaene, *The Ambivalent Methods of Subsidiarity Review*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and subsidiarity in the EU* and L. Di Donato, *Impact Assessment and Control of the Compliance with the Principle of Subsidiarity in the EU*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 371 e ss e 399 e ss.

[23] K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order*, London, Hart Publishing, 2018; id. *National Parliaments and the Policing of the Subsidiarity Principle*, Florence, EUI-PHD thesis 2014 (http://cadmus.eui.eu/; consultato il 24 agosto 2019); id., *Institutional design of the Member States for the ex post subsidiarity scrutiny*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and subsidiarity in the EU*, *cit*., pp. 427 e ss.; F. Fabbrini, K. Granat, *Yellow card but no foul*, in «Common Market Law Review», 50, 2013, pp. 115 e ss.

[24] *Active Subsidiarity. A new way of working. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf; consultato il 24 agosto 2019.

[25] Dossier n. 16/2018 del 26 novembre 2018, *Rafforzare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel processo decisionale dell'UE,* Ufficio Rapporti con l'Unione europea XVIII Legislatura, pp. 1-10 (http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES016.pdf?_1558417840280; consultato il 24 agosto 2019).

[26] Cfr. Capitolo 7, art. 8 e Cap. 9, art. 20 della legge su Rijsdag.

[27] Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12260,, p. 35.

[28] *L'importante è partecipare 1996-2017: come (e quanto) ha contribuito il Senato alla formazione delle leggi europee?*, Ufficio valutazione impatto, Senato della Repubblica, 28 giugno 2018, in: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077448.pdf; consultato il 24 agosto 2019.

[29] Dossier n. 16/2018, *cit*., p. 3.

[30] Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it; consultato il 24 agosto 2019).

[31] Il SMN unisce 162 enti territoriali e relative associazioni, cfr. https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx; consultato il 24 agosto 2019. Cfr. K. Boronska, Hryniewiecka, *Regions and Subsidiarity after the Treaty of Lisbon: Overcoming the "Regional Blindness"?* in, M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and subsidiarity in the EU*, *cit*., pp. 341 e ss.

[32] B. Guastaferro, *Reframing subsidiarity inquiry from an "EU value-added" to an "EU non encroachment" test?*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and subsidiarity in the EU*, *cit*., pp. 133 e ss.

[33] *The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking {COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}*, Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 703 final, Strasbourg, 23 October 2018 (https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-703-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF; consultato il 24 agosto 2019).

[34] L. Di Donato, *Impact Assessment and Control of the Compliance with the Principle of Subsidiarity in the EU*, *cit*., pp. 414 e ss.

[35] Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12260, *cit*., pp. 54 e ss.

[36] A. Follesdal, *The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law*, in «Jean Monnet Working Paper», 12, New York 2011, pp. 30 e ss. (https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/bbd954cc-d0d8-49f0-a800-8e4bb422fb11.pdf; consultato il 24 agosto 2019); Id. *Subsidiarity in the Global Order*, in M. Evans, A. Zimmermann (eds), *Global Perspectives on Subsidiarity*, New York, Springer, 2014, pp. 207-220; più favorevoli P. Carrozza, *The Problematic Applicability of Subsidiarity to International Law and Institutions*, in «The American Journal of Jurisprudence», 61, 2016, pp. 51 e ss; Id., *Subsidiarity as a structural principle of international human rights law*, in «American Journal of International Law», 97, 2003, pp. 38 ss. (https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1571&context=law_faculty_scholarship; consultato il 24 agosto 2019); C. Seiler, *Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 320 e ss; U. Fastenrath, *Subsidiarität im Völkerrecht*, in P. Blickle, T.O. Hüglin, D. Wyduckel (eds.), *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft,* Berlin, Duncker & Humblot, 2001, pp. 475 e ss.

[37] P. Häberle, *Der kooperative Verfassungsstaat: aus Kultur und als Kultur*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, pp. 103 e ss.; anche T. Kingreen, *A Federalist New Deal for a more perfect European Union*, in «Berliner Online-Beiträge zum Europarecht», Nr. 109, 2016, pp. 18 e ss.

[38] A. von Bogdandy, *Europäische Prinzipienlehre*, in Id. (Hrsg), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin, Springer, 2003, p. 193. Sulla prossimità P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

[39] Su questo concetto di Neil MacCormick, cfr. C. Fasone, *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning System*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, *cit*., p. 170.

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

Sviluppo regionale e istituzioni in Piemonte: spunti di riflessione

STEFANO PIPERNO[1]

Introduzione.

L'avvio della legislatura regionale è una buona occasione per riproporsi alcune domande: come sta l'economia del Piemonte? Quali le sue prospettive di medio periodo? Hanno ragione i pessimisti che sostengono che la regione sia entrata in una spirale di declino relativo? Quanto pesa nella diagnosi il confronto tra le aree metropolitane di Torino e Milano? Cosa bisognerebbe fare per rilanciare lo sviluppo? Quale il ruolo possibile del sistema delle autonomie? Si tratta di domande rispetto alle quali studiosi, amministratori e operatori hanno offerto nel passato più o meno recente varie risposte basate su analisi retrospettive e visioni prospettiche di medio periodo. Il punto di partenza è un dato inoppugnabile: nell'ultimo decennio (il periodo post-crisi) la traiettoria di sviluppo della nostra regione si è nettamente indebolita in termini comparati rispetto alle regioni più dinamiche del nostro Paese, per non parlare di quelle europee. Il rallentamento, peraltro, era già avvertibile sin dalla fine degli anni '80, segno di una tendenza di lungo periodo. La spiegazione di questo ritardo va ricondotta alle caratteristiche strutturali dell'economia regionale e alla loro evoluzione nell'ultimo ventennio, avendo però l'accortezza di non restare ingabbiati nei suoi confini amministrativi in una sorta di visione antropomorfica del Piemonte. La scienza economica regionale ha da tempo mostrato come questi (non solo per il Piemonte) siano nello stesso tempo "troppo piccoli" e "troppo grandi": da un lato, sono presenti sempre più interrelazioni e flussi socio-economici e culturali con territori al di fuori dei confini amministrativi regionali[2], con una crescita delle reciproche esternalità, dall'altro, al loro interno, si sono configurati diversi sistemi economico-territoriali con caratteristiche, dinamiche e esigenze diversi, tanto che da tempo si parla di più Piemonti, che però scompaiono quando si ragiona sui valori medi regionali. Il ritardo piemontese in termini aggregati va visto come il saldo finale di una serie di trasformazioni socio-economiche a livello settoriale e spaziale che identificano punti forza e di debolezza sui quali è necessario intervenire con politiche a livello sovra e sub-regionale. Se tutto questo è vero vi sono significative implicazioni di carattere istituzionale. Dobbiamo infatti chiederci in che misura i profondi cambiamenti socio-economici e territoriali in atto richiedano anche una trasformazione del ruolo svolto dalle istituzioni locali nel sistema delle relazioni intergovernative del nostro Paese dopo un decennio di grave crisi finanziaria. Questo vale in particolare per le Regioni alla vigilia del loro cinquantesimo compleanno (2020) e, tra l'altro, dopo una fase di intenso dibattito sui modelli di regionalismo differenziato considerati funzionali allo sviluppo. Partendo da queste premesse il contributo presenta alcune riflessioni sulla situazione economica della regione, sulle sue prospettive e su alcune implicazioni che se ne possono trarre rispetto al sistema regionale delle autonomie per quello che concerne le politiche di sviluppo.

1. Come sta l'economia del Piemonte e quali sono le sue prospettive?

Diagnosi recenti di tipo generale sul Piemonte sono desumibili dalle Relazioni annuali dell'IRES e della Banca d'Italia, oltre che da numerosi altri studi degli stessi e di altri centri di ricerca[3]. La lettura di questi documenti insieme ad un richiamo dei principali dati di contabilità regionale consente di offrire una sintetica valutazione di tipo congiunturale e strutturale.

La congiuntura di breve periodo.

È in atto un rallentamento congiunturale dell'economia piemontese dopo l'evoluzione positiva del biennio 2017- 2018. Ciò aveva fatto sperare in un più veloce ricupero dei livelli di reddito pre-crisi (2007), che però non saranno raggiunti neanche questo anno. Il rallentamento riscontrato nella seconda metà del 2018 si è infatti accentuato nella prima metà del 2019, a seguito di un indebolimento del ciclo in tutta Europa, con impatti negativi sulle esportazioni regionali. Pesa l'andamento negativo nell'ultimo biennio del comparto automotive e del tessile a fronte di una tenuta di altri settori industriali- in particolare l'alimentare- e dei servizi. Il ricupero avvenuto sinora nell'occupazione, nei redditi e nei consumi è quindi destinato a rallentare. In termini comparati, comunque, la ripresa congiunturale del biennio 2017-2018 è stata inferiore a quella del Nord Ovest, così come lo è stata l'evoluzione della produttività del lavoro e dell'occupazione. Il rallentamento globale in corso non consente previsioni positive per il biennio 2019-2020. Complessivamente si riducono le intenzioni di fare investimenti significativi da parte delle imprese. Mentre scriviamo si fanno più impellenti le richieste di interventi di politica industriale che scongiurino una grave crisi del comparto automotive investito da trasformazioni epocali che rischia di propagarsi sul suo indotto e su tutta filiera metalmeccanica, pur con le opportunità, ma anche i rischi, che potrebbero aprirsi con l'accordo tra FCA e PSA. Del resto, l'area di Torino corrispondente al suo sistema locale del lavoro è stata dichiarata area di crisi industriale complessa dal Mise (insieme alle aree di Trieste, Venezia e Savona nel nord) al fine di definire un progetto di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI) che però ancora non ha assunto una configurazione precisa. In questo senso l' andamento congiunturale diventa solo una fotografia di breve periodo che per acquisire senso deve essere letto all'interno delle problematiche strutturali della regione.

Tendenze strutturali: stagnazione o declino?

Una veduta retrospettiva a partire dall'inizio della crisi economica (2007) mette in luce come il suo impatto si sia riflesso in maniera asimmetrica nelle regioni del nord Italia. Il Piemonte presenta ancora nel 2018 un valore del prodotto interno lordo regionale inferiore (-5,7 %) rispetto al 2007, così come la Valle d'Aosta (-11,1%) e la Liguria (-10,6%), tutti inferiori al valore medio italiano (-4,4%). Viceversa, la Lombardia le altre regioni del nord mostrano un andamento positivo, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, ricuperando il livello produttivo pre-crisi (Tabella 1). Analoghi andamenti si riscontrano nei valori pro-capite, nonostante la riduzione della popolazione nella nostra regione (Figura 1) a fronte di una sua crescita in Lombardia Veneto e Trentino Alto Adige. In termini di graduatoria finale il Piemonte presenta il valore più basso del Pil pro-capite nel 2018. Nella tabella è riportato anche il Regional competitiveness index (RCI), un indicatore composito della competitività delle regioni europee[4], ovvero della capacità di un territorio di offrire a imprese e residenti un contesto attrattivo e sostenibile, normalizzato in maniera da avere un valore da 0 a 100 (massimo valore). Le regioni italiane presentano tutte un valore medio basso e tra quelle settentrionali il Piemonte si colloca in terza posizione, pressochè alla pari con il Veneto, segno di una regione dotata ancora di un potenziale attrattivo, ma comunque inferiore a Lombardia, Emilia e Romagna e Provincia di Trento[5]. Nello stesso tempo anche la dinamica demografica mostra andamenti diversi tra i due gruppi di Regioni: tra il 2014 e il 2019 le prime tre mostrano una diminuzione della popolazione, mentre in tutte le altre, ad eccezione del Friuli, si assiste ad una crescita.

Tabella 1 Alcuni indicatori significativi delle regioni del Nord

Regioni	Tasso di variazione totale % Pil 2018-2007	Pil pro-capite 2018	Tasso di variazione della popolazione 2019-2014	Tasso di disoccupazione (2018)	Ricchezza netta pro-capite	RCI (*)	Indicatore qualità dei servizi pubblici locali (**)
Valle d'Aosta	-11,16	32,468	-0,75	7,0	241,0	39,36	57,5
Piemonte	-5,72	28,511	-0,03	8,2	166,3	50,74	49,8
Liguria	-10,61	28,995	-1,07	9,9	244,1	48,55	44,2
Lombardia	1,09	35,505	3,71	6,0	206,9	57,01	56
Bolzano	9,70	38,527	5,24		272,5	46,67	65,9
Trento	2,75	33,842	3,09	3,8	236,1	54,55	66,8
Veneto	0,16	30,906	1,08	6,4	177,6	50,07	57,1
Friuli V.G.	-4,06	28,883	-0,21	6,7	159,2	49,17	57,7
Emilia Romagna	0,25	32,901	2,72	5,9	207,3	53,19	53,6
Italia	-4,41	26,671	1,63	10,6	160,2	39,96	41,7

Fonte : Per il PIL e il tasso di disoccupazione Istat; per il Pil 2018 stime Prometeia. Valori a prezzi costanti. Valori pro capite in migliaia di euro. Per la ricchezza Banca d'Italia, valori 2017 relativi a attività reali e finanziarie al netto delle passività finanziarie.

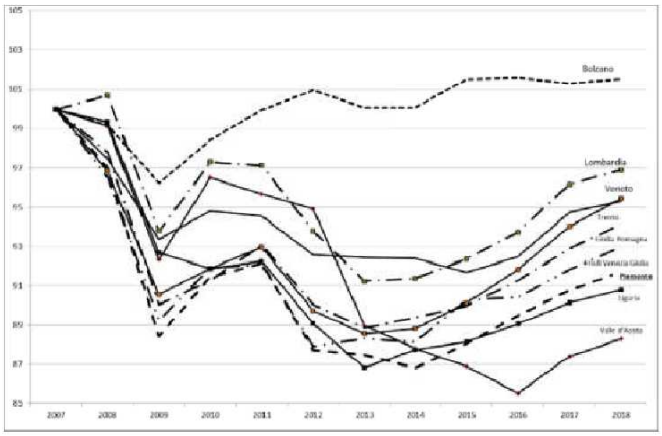
(°) Valore del Trentino Alto Adige.

(*) RCI: Regional competitiveness index con valori da 0 a 100 per tutte le regioni dell'UE a livello di NUTS2 ; per la metodologia basata su dati 2015-18. Cfr. European Commission (2019).

(**) Fonte: Banca d'Italia 2019. Indicatore sulla qualità dei servizi pubblici locali, tratto da EQI European Quality of Government Index calcolato dal Quality of Government Institute dell'Università di Goteborg per conto della Commissione europea; valori tra 0 e 100 dove i valori più alti indicano migliori servizi. Media dei valori riferiti al 2010,2013 e 2017.Si basa su percezioni soggettive desunte indagini campionarie distribuite ai cittadini della UE-28; cfr.Charton, Djkastra e Lapuente (2014) e Charton, Lapuente e Annoni (2019).

Figura 1 PIL pro capite nelle regioni settentrionali nel periodo post-crisi.

Numeri indice: 2007=100

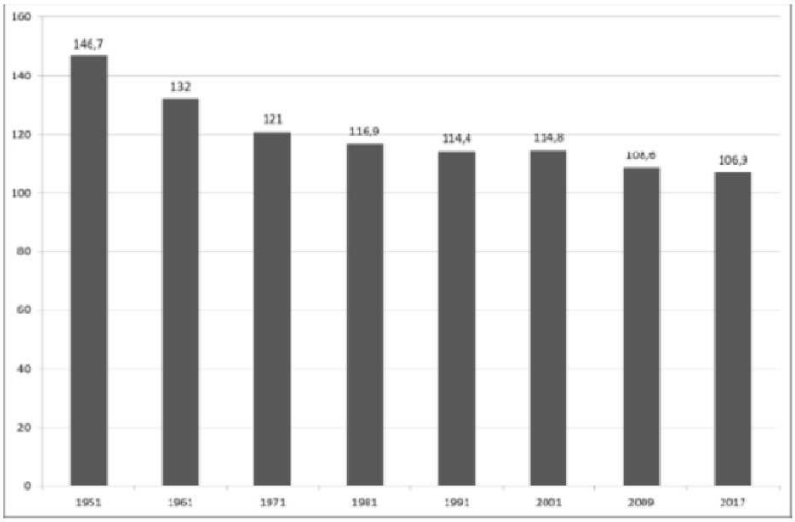


Fonte: Istat e Prometeia. Valori a prezzi concatenati.

Nella tabella vi sono altri tre altri indicatori significativi. Il primo è relativo alla ricchezza netta pro-capite, rilevante in un Paese ad alto tasso di risparmio come il nostro. Mentre Valle d' Aosta e Liguria presentano un valore superiore a Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, il Piemonte risulta il fanalino di coda insieme al Friuli. Le prime due regioni presentano un fenomeno che potremmo definire di "ricchezza senza reddito", ovvero di regioni con grosso potenziale di accumulazione che però non investono, mentre per il Piemonte l'indebolimento produttivo si associa a un livello di ricchezza pro-capite che risulta il più basso nel Nord. Infine, abbiamo riportato un indicatore sulla qualità dei servizi pubblici locali, che costituisce un fattore competitivo per la localizzazione di imprese e famiglie e che, notoriamente, presenta una notevole differenziazione territoriale nel nostro Paese. Si tratta di un indicatore che è stato utilizzato proficuamente in numerosi studi empirici per spiegare il successo di alcune politiche di sviluppo[6]. Anche in questo caso il Piemonte non brilla in termini comparati.

Si tratta di una fotografia del Piemonte per la quale è bene ricordare che il rallentamento relativo rispetto ad altre regioni a maggiore specializzazione manifatturiera era già presente sin dagli anni '80, seguendo un trend ininterrotto dal dopoguerra (Fig.2).

Figura 2 Pil per abitante in Piemonte, 1951-2017. Italia =100



Fonte: Felice (2015) e per il 2017 Istat.

Recenti studi dell'IRES[7] hanno messo in luce come la differente performance del Piemonte -almeno nell'ultimo decennio- non sia legata tanto alla sua specializzazione settoriale ma alla minore crescita di settori produttivi comuni alle altre regioni. Questo vale soprattutto per i comparti del commercio, delle attività professionali scientifiche e tecniche e servizi amministrativi di supporto, della sanità e assistenza. Viceversa, una componente positiva che ha controbilanciato tali andamenti negativi è rappresentata dai settore industriali della gomma e della plastica e dell'alimentare. È quindi all'interno del terziario che si annida il ritardo regionale. Servizi alle imprese e commercio sono rimasti indietro in termini di innovazione produttiva e organizzativa a fronte di trasformazioni in atto nelle diverse filiere produttive, oltre che a processi di trasferimento di importanti centri direzionali di alcune società al di fuori della regione. Il terziario piemontese si caratterizza quindi per servizi "poveri", a differenza di quanto accade in Lombardia. I ritardi nel settore dei servizi sanitari e socio assistenziali sono poi legati ai vincoli introdotti dal piano di rientro per la politica sanitaria regionale fino al 2017 che ha comportato una riduzione della spesa corrente in tale settore (a differenza delle altre Regioni del nord). Parallelamente, si è accentuato il divario negativo rispetto alle altre regioni nella dinamica della produttività del lavoro. Nel periodo di crisi si è poi assistito ad una sorta di selezione naturale delle imprese che ha portato ad una loro diminuzione di circa 30000 unità tra il 2009 e il 2016, in parallelo ad una contrazione di quelle che svolgono attività innovativa di prodotto e di processo. La riduzione si è concentrata nelle imprese medio-piccole e ciò può essere anche un segnale positivo nella misura in cui le imprese adottino formule giuridico organizzative più solide, ad esempio aumentando il peso delle società di capitale come emerge dai registri delle imprese. In definitiva, emerge un settore produttivo regionale ridotto ma con imprese rafforzate che comunque necessitano spesso di interventi di orientamento e sostegno quali quelli previsti dai fondi strutturali europei[8]. Questa dinamica negativa legata ad una minore attrattività della regione ha avuto come conseguenza anche una tendenziale riduzione della popolazione insieme al suo invecchiamento progressivo.

Una nuova geografia del nord?

I differenziali di sviluppo rispetto alle altre regioni del nord suggeriscono però anche una lettura a livello macro-regionale[9], come è stato recentemente proposto dalla Fondazione Edison e, precedentemente, dal Centro studi Sintesi per conto delle sedi di Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna della CNA[10]. Aggregando i dati regionali gli indicatori prima commentati farebbero emergere un nuovo triangolo di sviluppo tra le aree urbane di Milano, Treviso-Padova e Bologna (Figura 1) con estensioni verso Venezia, Trieste, Trento e Bolzano che si proiettano poi nella mitteleuropa. Questa area territoriale copre le regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, ovvero due Regioni a statuto speciale e le altre Regioni del Nord, determinando quello che è stato recentemente definito come il "pentagono dello sviluppo" dalla Fondazione Edison[11]. I dati aggregati segnalano una crescita di quasi 2,5 punti percentuali nel peso delle regioni del c.d. pentagono (nordest e Lombardia) in termini di prodotto tra il 2000 e il 2017 (Tab.2) a fronte di una diminuzione di quello del nordovest senza Lombardia di 0,61 punti. Considerando solo l'aggregato settentrionale la diminuzione sarebbe però di quasi due punti percentuali. In ambedue i casi l'evoluzione è sostanzialmente ascrivibile all'aumento del peso della Lombardia che risulta la vera regione motrice.

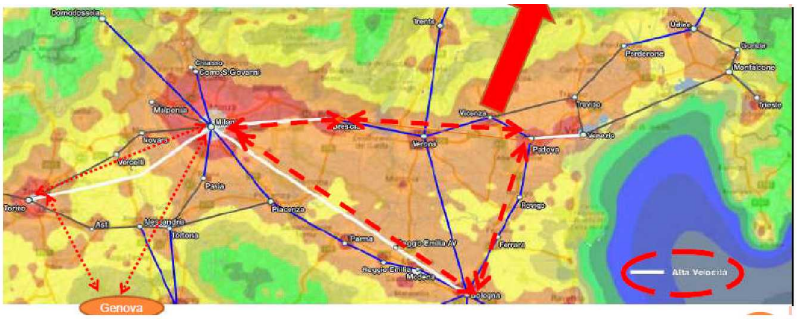
Tabella 2 Peso percentuale del PIL delle aggregazioni macro-regionali

Macroregioni	2000	2017
Nordovest ridotto	11,42	10,81
Nordest	22,17	22,97
Lombardia	20,40	22,11
Resto Italia	46,01	44,11

Fonte: Istat; Nordovestridotto: al netto della Lombardia.

D'altro canto, negli studi richiamati si mette in luce anche l'aumento delle interazioni spaziali di vario tipo tra i territori del nuovo triangolo/pentagono dello sviluppo legati anche a specifici assi infrastrutturali, giustificando una lettura macro-regionale di questo tipo.

Figura 1 La nuova mappa dello sviluppo nel nord



Quello che sta avvenendo pone anche in discussione l'articolazione territoriale macro-regionale dell'Istat dove la Lombardia continua a far parte della ripartizione nord occidentale, mentre in base a quanto appena visto sarebbe più integrata con la ripartizione nord est, attraendo verso di se anche buona parte del Novarese e del Verbano Cusio Ossola[12].

Una valutazione esauriente sulla validità di queste letture dell'assetto territoriale settentrionale[13] richiederebbe un approfondimento a parte, suffragato anche da ulteriore evidenza empirica basata su indicatori più specifici. In ogni caso, colpisce quanto la immedesimazione in questo nuovo nord est allargato sia sempre più diffusa a livello politico e tra le forze sociali all'interno di quell'area[14]. Rispetto alla prospettiva dell'area integrata tra Milano e Torino (MITO) elaborata alla fine degli anni '80, e poi ripresa all'inizio degli anni 2000, il cambiamento di visione è rilevante e pone certamente degli interrogativi per le strategie di sviluppo del Piemonte. Ugualmente questa evoluzione contraddirebbe la lettura basata sulla ricomposizione unitaria del nord Ovest con il NEC (Nord Est e Centro), ovvero quell'area che negli anni 70 era stata definita come terza Italia da Arnaldo Bagnasco (1977), secondo una recente ricostruzione (Felice, 2015). Da un punto di vista istituzionale la risposta del Piemonte rispetto a una evoluzione economico territoriale di questo tipo può essere data soprattutto inquadrando le politiche regionali in un'ottica sovra-regionale (si pensi solo ai poli logistici) e identificando meglio i possibili processi di interazione dinamica fra regioni attraverso progetti coordinati, in una ottica di complementarietà più che di competizione[15]. Il problema, come si vedrà, è però chiedersi chi deve prendersi carico di questo compito.

Il mosaico del Piemonte.

D'altro canto, il Piemonte presenta notevoli differenziazioni nelle dinamiche di sviluppo a livello sub-regionale. Vi sono quattro ambiti territoriali di riferimento principali: il polo metropolitano torinese (che copre istituzionalmente tutta la provincia di Torino), il Piemonte sud occidentale, identificabile con la provincia di Cuneo, l'area nord orientale che copre le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli, e infine l'area sud orientale con le province di Asti e Alessandria. Queste sono anche le aggregazioni, definite quadranti, della programmazione territoriale regionale piemontese[16]. Ovviamente, potrebbero essere ulteriormente ricomposte o disaggregate in base a parametri alternativi: si pensi ad una semplificazione basata sulla dicotomia tra Piemonte metropolitano ed extra metropolitano, o ad una ulteriore distinzione scomponendo il nord est attraverso l'aggregazione dell'area del Verbano Cusio Ossola con quella di Biella e dell'area di Vercelli con quella di Novara. Qualunque strada si scelga queste articolazione sub-regionali presentano specificità socio economico e territoriali che ne hanno determinato traiettorie di sviluppo significativamente diverse, non percepibili nei valori medi regionali. Disaggregando il tasso di sviluppo del PIL a livello provinciale il dato negativo piemontese nasconde una significativa variabilità delle dinamiche: si passa da una diminuzione cumulata del -6% di Biella ad una del -15% di Vercelli (Tabella 2).

Tabella 2 Dinamica cumulata del PIL a livello provinciale in %

Province	2007-2018
Alessandria	-11
Asti	-9
Biella	-6
Cuneo	-9
Novara	-11
Torino	-7
Verbano-Cusio-Ossola	-12
Vercelli	-15

Fonte: Prometeia, valori concatenati.

In conclusione, non è possibile studiare e interpretare lo sviluppo di una regione definita in termini amministrativi solo attraverso grandezze aggregate da confrontare con quelle di altre regioni. Esiste una eterogeneità intrinseca e non accidentale delle caratteristiche strutturali nonché dei comportamenti soggettivi e di gruppo nelle diverse aree sub-regionali che rendono i valori medi regionali spesso fuorvianti. Lo stesso, del resto, si può dire a livello nazionale, sin dalla scoperta della "Terza Italia", richiamata prima, così come delle "cento Italie" rappresentate da sistemi locali del lavoro e distretti industriali mutevoli nel tempo, anche se negli ultimi anni la riflessione in materia sembra essersi ristretta all'alveo delle scienze regionali senza incidere adeguatamente nel disegno delle politiche pubbliche. Ma cosa spiega queste differenziazioni? Una risposta esauriente si trova nella sterminata bibliografia, italiana e internazionale, sulle problematiche connesse allo "sviluppo locale" e ai suoi fattori determinanti ma va al di là degli scopi di questo contributo. Richiamiamo solo due profili di analisi che possono risultare utili anche per disegnare politiche regionali di sviluppo. Il **primo** è rappresentato dall'approccio seguito da una organizzazione come l'OECD[17] che ha sempre finalizzato i suoi studi al disegno delle politiche, in particolare di quelle dei livelli subnazionali di governo. I fattori determinanti dello sviluppo di una determinata area territoriale possono essere sintetizzati nel concetto di "capitale territoriale" rappresentato dal complesso degli elementi (materiali e immateriali) a disposizione del territorio, i quali possono costituire punti di forza o veri e propri vincoli a seconda degli aspetti presi in considerazione. Esso può essere distinto a seconda delle sue caratteristiche di bene pubblico vs. bene privato e di materialità vs. immaterialità. La Tavola 1 sintetizza gli aspetti distintivi di tale concetto ed è basata su un approfondimento di Camagni e Dotti (2009) correlato proprio ad una serie di studi sullo sviluppo del Nord Italia promossi nel primo decennio del secolo. Le varie componenti del capitale territoriale possono poi essere rappresentate da diversi indicatori (dalle caratteristiche strutturali dell'occupazione alla presenza del volontariato, ecc.) non sempre facilmente quantificabili.

Tavola 1 Le componenti del capitale territoriale

Una tassonomia delle componenti del capitale territoriale

RIVALITÀ	Beni materiali (hard)	Beni misti (hard + soft)	Beni immateriali (soft)
Rivalità alta (beni privati)	*Capitale fisso* *Privato* *Esternalità pecuniarie (hard)* *Beni pubblici tariffati* (escludibili)	*Servizi privati relazionali:* - rapporti esterni delle imprese - trasferimento di risultati R&D - *Spin-off universitari*	Capitale umano: - imprenditorialità - creatività - competenze private *Esternalità pecuniarie (soft)*
(beni di club) (beni pubblici impuri)	*Reti proprietarie* *Beni collettivi:* - Paesaggio - Cultural heritage - Risorse culturali di sistema"	*Reti di cooperazione* - alleanze strategiche (R&D e conoscenza) - servizi in partenariato p/p *Governance su suolo e progetti urbani*	*Capitale relazionale (micro: associazioni)* - capacità di cooperazione - capacità di azione collettiva, reputaz. - competenze collett.
(beni pubblici) **Rivalità bassa**	*Risorse:* - naturali - culturali puntuali *Capitale fisso sociale* - infrastrutture	*Agenzie di trascodifica* *R&D Ricettività* *Connettività* *Economie di agglomerazione*	Capitale sociale (macro: *civicness*): - institutions - modelli di comport - valori, rappresentazioni

MATERIALITÀ

Fonte: Camagni, Dotti, 2009.

Il concetto è molto vasto e include al suo interno anche il c.d. capitale sociale la cui definizione non è sgombra di equivoci ma è utile in quanto viene a comprendere tutti gli elementi che identificano la capacità autorganizzatoria dei diversi sistemi locali territoriali, in particolare in termini di progettazione autonoma[18]. Il concetto può essere reso operativo sviluppando anche graduatorie sia tra regioni, nelle quali il Piemonte si colloca in una posizione intermedia[19], sia tra aree sub-regionali.

Scorrendo i contenuti delle diverse componenti, a partire soprattutto da quelle a rivalità medio-bassa, emerge il potenziale, rilevante, ruolo delle politiche regionali e locali. Pensiamo, ad esempio, a quello che ha voluto dire la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale per il Piemonte per consentire un processo di riconversione produttiva meno traumatico soprattutto nell'area metropolitana torinese. Ugualmente, tale concettualizzazione consente di identificare fattori di forza e debolezza nelle diverse aree sub-regionali che richiedono politiche differenziate sul territorio, come viene riportato a scopo illustrativo nella Tavola 2 con riferimento ai quadranti sub-regionali piemontesi.

Un **secondo** profilo dei percorsi sub-regionali di sviluppo è legato invece alle caratteristiche dell'urbanizzazione del nostro Paese. L'Italia presenta un minore peso delle grandi agglomerazioni urbane rispetto alla gran parte dei paesi avanzati. Considerando la popolazione che vive nelle prime otto città per dimensione, tra i maggiori Paesi europei l'Italia presenta una struttura urbana più concentrata solo relativamente alla Germania (Banca d'Italia, 2019). La struttura policentrica del nostro Paese costituisce una caratteristica che può diventare anche una opportunità da valorizzare. Questa caratteristica si ritrova anche in Piemonte dove uno dei problemi storici è stato sempre il rapporto tra l'area metropolitana di Torino e gli altri sistemi urbani della regione che si possono individuare nella rete delle sue città medie, come definite da ANCI-IFEL[20], in gran parte capoluoghi di provincia. Tutte le aree urbane infatti, non solo gli ambiti metropolitani, con la progressiva terziarizzazione dell'economia godono dei vantaggi economici in termini di produttività dovuti ai fenomeni agglomerativi.

Tavola 2 Un esempio di analisi dei punti di forza e debolezza, delle opportunità e minacce identificate nei quadranti del Piemonte

Quadranti	Punti di forza	Punti di debolezza	Opportunità	Minacce
Nord Ovest (Torino)	Finanziamento della progettualità locale da parte di due grandi Fondazioni di origine bancaria	Politiche pubbliche settoriali non integrate	Investimenti in infrastrutture di trasporto a partire dal completamento del sistema ferroviario metropolitana	Frammentazione territoriale tra aree urbane e montane
Nord Est (Biella, Vercelli, Novara, Verbano Cusio Ossola)	Consolidamento dell' Università del Piemonte Orientale (UPO) come fattore aggregante del quadrante	Sistemi urbani del quadrante separati (es: Novara vs. Vercelli, Vercelli vs. Valsesia) e scarsamente connessi con l'esterno a causa delle infrastrutture mancanti e/o insufficienti	Diversificazione e ristrutturazione dell'offerta turistica: es. creazione pacchetto integrato (lago, convegni, beni culturali, enogastronomia, natura, sport, città, ecc.) in una logica integrata	Forte dipendenza dalle aree metropolitane di Milano e Torino e processi di graduale isolamento/marginalità
Sud Ovest (Cuneo)	Crescita delle produzioni agro-alimentari di qualità	Dotazione infrastrutturale insufficiente e da rafforzare in particolare nel sistema di trasporti pubblici su ferro e su strada	Rafforzamento delle connessioni verso l'esterno a livello regionale - sia quelle con il Quadrante Sud-Est (riattivazione della linea Alba-Asti) che quelle con il "cogg" torinese del quadrante metropolitano anche sfruttando le linee ferroviarie dismesse a favore della mobilità sostenibile	Consumo eccessivo delle risorse territoriali e del paesaggio con conseguente perdita di risorse ambientali e aumento dei rischi naturali
Sud Est (Alessandria, Asti)	Posizione di "cerniera inter-metropolitana" (come il quadrante Nord Est): si colloca nel corridoio Reno Alpi nell'asse Genova-Rotterdam tra le aree metropolitane di Milano, Torino e Genova	Scarsa collaborazione tra gli attori istituzionali nelle diverse sub-aree del Quadrante anche per la difficile fase di transizione istituzionale delle Province	Utilizzo dei fondi compensativi legati al Terzo Valico per un progetto di sviluppo dell'Alessandrino	Fragilità demografica soprattutto nelle aree montane a difficile accessibilità con conseguente stagnazione del sistema nel medio periodo

Fonte: Progetto Antenne; cfr. Ires (2017, 2018a, 2018b, 2019). Ogni casella contiene a titolo esemplificativo uno solo degli elementi identificati nelle analisi SWOT di quadrante.

Resta poi il "non urbano" riconducibile ad aggregazioni che comprendono i sistemi periurbani, le aree urbano-rurali e le aree interne[21].

Ovviamente, anche la dotazione di capitale territoriale è legata alle diverse caratteristiche di urbanità dei territori. È all'interno di questo reticolo che vanno poi monitorati, valutati e promossi i fenomeni di associazionismo/aggregazione intercomunale che hanno avuto un significativo sviluppo negli ultimi anni.

2. Implicazioni istituzionali per una politica di sviluppo regionale.

La domanda che a questo punto ci possiamo porre è se e in che misura l'attuale assetto delle relazioni intergovernative sia funzionale rispetto politiche di sviluppo richieste dalle trasformazioni economico territoriali tratteggiate in precedenza. In un sistema in cui le competenze tra livelli di governo si intrecciano e sono quasi sempre condivise, senza un efficace coordinamento tra livelli di governo si può registrare un effetto negativo anche sulla competitività regionale. Ma come si articolano le relazioni tra livelli di governo per quello che concerne le politiche regionali di sviluppo? Partiamo dalla Regione. Il periodo successivo alla approvazione dello Statuto del 2005 è stato caratterizzato dalla sempre più marcata "europeizzazione" degli strumenti e documenti di programmazione regionale sia per quanto concerne i codici espressivi utilizzati, che nella scelta dei temi e degli obiettivi principali. Sotto questo profilo il Piemonte non si discosta dalle altre Regioni del centro nord. Nelle ultime legislature la programmazione regionale ha poi trovato un nuovo contesto istituzionale attraverso l'attuazione della riorganizzazione amministrativa prevista dalla L. n. 56/2014 (Delrio) con la riarticolazione delle competenze tra Regione, Province e Comuni insieme a un ridisegno di aree vaste sovra-provinciali al di fuori della Città metropolitana di Torino, definite ambiti territoriali ottimali (Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano- Cusio- Ossola; Astigiano e Alessandrino; Cuneese) e al cui interno le funzioni delle Province identificate dalla legge devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata. Piano territoriale, ridefinizione delle funzioni delle province anche attraverso aggregazioni territoriali sovra-provinciali,[22] quadri strategici e programmi operativi regionali per l'utilizzo dei fondi strutturali europei e del Fondo di sviluppo e coesione costituiscono- forse con una eccessiva ridondanza- le componenti principali dell'attuale sistema regionale della programmazione piemontese. Ad essi andrebbero aggiunti numerosi atti di programmazione settoriale legati a normative regionali specifiche e non sempre adeguatamente coordinati con la programmazione di tipo più generale.

A livello statale, dopo le riforme del 2011, i principali documenti di politica economica dello Stato sono stati definiti dalla regolamentazione europea e si sostanziano nel Documento di economia e finanza (DEF) composto da diverse parti, le principali delle quali sono due: i Piani di stabilità e convergenza per le politiche di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica (PNS) e i Piani nazionali di riforma (PNR) per quanto riguarda le politiche strutturali. Tutti i documenti di programmazione regionale dovrebbero allora trovare una coerenza con le finalità e i contenuti del PNS e, soprattutto, del PNR, al cui interno le riforme dell'organizzazione territoriale-amministrativa del Paese sono state sempre individuate tra le priorità. La verità è che questo ultimo non si è dimostrato ancora una sede di adeguata verifica sulla coerenza interna e complementarità delle politiche strategiche delle diverse Regioni all'interno delle priorità europee e nazionali. In particolare, nel Programma nazionale di riforma dovrebbe essere contenuta un'analisi delle azioni delle Regioni funzionali al rispetto delle raccomandazioni dell'Unione pervenute l'anno precedente. Questa parte non ha però ancora trovato un assetto definito e stabile nonostante il ruolo che svolgono i livelli inferiori di governo nelle diverse politiche pubbliche e nel DEF 2019 è rappresentata da un paragrafo finale del PNR che rinvia a documenti elaborati dalla Conferenza delle Regioni[23]. Effettivamente vi è stata sempre una partecipazione delle Regioni alla predisposizione del DEF che si è sviluppata anche attraverso la creazione una struttura tecnica dedicata della Conferenza delle Regioni e delle province autonome con il compito di predisporre un Focus regionale di sintesi delle azioni di riforma attuate sui territori regionali.

Ad una attenta lettura dei vari documenti che si sono succeduti nel corso degli anni la componente regionale del DEF nel suo complesso risulta però più una razionalizzazione ex post degli interventi regionali (spesso un mero elenco di leggi che non contiene una valutazione dei loro risultati) senza ancora un adeguato coordinamento a livello orizzontale (tra Regioni) e verticale tra Stato e Regioni (nonché tra Regioni ed enti locali). Non è quindi casuale che su questi aspetti il dibattito pubblico sia stato insufficiente. La declinazione regionale della politica economica nazionale nel contesto europeo appare in effetti ancora troppo concentrata sulle azioni connesse all'utilizzo dei Fondi strutturali dell'UE e questo nuovo sistema di programmazione multilivello è rimasto in gran parte una strategia nazionale senza un chiaro legame con le politiche regionali. In conclusione, a nostro parere, il PNR non è sinora diventato una sede di adeguata verifica sulla coerenza e complementarità delle politiche strategiche delle diverse Regioni. Ciò costituisce un grave limite alla luce del carattere multiregionale dello sviluppo in Italia e della conseguente necessità di politiche di tipo "meso" per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali. Per il Piemonte, le esigenze che sono emerse al fine di ricuperare il divario rispetto al nuovo triangolo/pentagono di sviluppo certamente richiedono un impegno di risorse aggiuntive regionali. Sappiamo però che queste sono limitate per i noti vincoli di finanza pubblica e in futuro si potranno basare per la maggior parte sui fondi della politica di coesione regionale. Occorrerebbe allora ripensare i meccanismi procedurali e, ancora di più, i contenuti da introdurre per sviluppare il profilo territoriale/regionale del DEF.

Oltre alla Regione, però, operano gli enti locali e il quadro che emerge è quello ancora di una sorta di labirinto istituzionale in cui vi sono almeno tre tipologie di enti comunali, il Comune centrale metropolitano (Torino), le città medie, e i "Comuni polvere", a loro volta distinguibili in montani e non. Come si è già accennato, le caratteristiche strutturali di queste tipologie di enti sono diverse e richiedono probabilmente ordinamenti differenziati. Il coordinamento delle attività di queste varie tipologie di enti è risultato complesso anche perché l'ente intermedio provinciale ha visto molto indebolite le sue funzioni di coordinamento degli enti locali e la Regione non è sempre riuscita a colmare questo vuoto. Così si è vista scarsa integrazione tra Comune centrale della Città metropolitana e resto dei Comuni, come quello tra Città medie e Comuni contermini, e tra aree montane e non montane. Si è in definitiva assistito alla scomparsa della logica dell' "area vasta" ovvero di quelle dimensioni intermedie minime per garantire una maggiore coordinamento degli enti locali. Una analisi dei principali Documenti Unici di Programmazione (DUP)[24] dei Comuni all'interno dei quadranti piemontesi costruiti quasi sempre in maniera atomistica e senza la possibilità effettiva di utilizzare un profilo temporale pluriennale lo ha fatto emergere in maniera abbastanza evidente[25]. Ciò si è tradotto in iniziative specifiche senza regia unitaria come- per fare solo un esempio- la candidatura senza successo a capitale italiana della cultura delle tre città piemontesi di Cuneo, Casale e Asti. La domanda che ci si potrebbe porre è se i sistemi regionali delle autonomie di regioni come Lombardia, Veneto e Emilia- Romagna hanno funzionato meglio aiutando così anche maggiore crescita economica. La risposta richiederebbe indagini dirette e con metodologie adeguate (e forse varrebbe la pena che qualcuno se ne assumesse il compito) ma chi scrive azzarderebbe una risposta positiva.

In conclusione, una politica regionale di sviluppo nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione europea 2021-2017 dovrebbe rispondere ad almeno quattro ordini di esigenze:

la necessità di inquadrare le politiche regionali all'interno delle nuove dimensioni economico spaziali emerse a livello meso- regionale e sovranazionale;

la necessità di legare le politiche regionali a livello sub regionale con quelle legate alla riorganizzazione amministrativa dei territori che deve tenere conto delle diverse tipologie di Comuni; anche l'identificazione delle articolazioni sub regionali dello sviluppo, che potrebbero costituire punto di riferimento per promuovere politiche di sviluppo "orientate ai luoghi", possono costituire un elemento assai utile per l'attuazione delle riforma dell'organizzazione territoriale amministrativa del nostro Paese (trasformazione delle Province, aggregazione dei Comuni attraverso fusioni e unioni, altre forme di cooperazione);

la necessità di promuovere l'attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, c.3 della Costituzione, per il quale è in corso l'elaborazione di una specifica richiesta da parte della Regione Piemonte[26], in un quadro coerente con le trasformazioni territoriali in corso e alla luce delle esigenze di coordinamento interregionale;

la necessità di legare più strettamente le politiche regionali ordinarie (a partire da quelle sanitarie) con quelle straordinarie legate ai fondi strutturali europei.

Parallelamente, però, occorrerebbe che lo Stato facesse la sua parte rafforzando i programmi nazionali e garantendo l'individuazione di politiche nazionali urbane esplicite[27] che sappiano adeguarsi ai modelli di policentrismo regionale che emergono dai più recenti schemi di programmazione territoriale regionale. Ugualmente, è difficile pensare a un "buon" funzionamento delle relazioni intergovernative in assenza di un completamento dell'attuazione della L. n.42/09 che garantisca anche la

possibilità di un coordinamento regionale della finanza locale. Si tratta di un'agenda molto impegnativa (che certo non può essere riferita solo alla Regione Piemonte) che richiede la partecipazione di tutti livelli di governo interessati attraverso gli strumenti di coordinamento esistenti a partire dal sistema delle Conferenze[28].

3. Conclusioni.

Il sistema economico regionale piemontese nelle sue diverse componenti vive un periodo di transizione che negli ultimi anni, a partire dalla crisi, ha determinato una perdita del suo peso relativo rispetto ad altre regioni del Nord. In particolare, le regioni riconducibili ad un triangolo tra Milano, Bologna e Padova, che si allarga verso Venezia e si prolunga attraverso Trento e Bolzano in direzione del Brennero e dell'economia mitteleuropea, mostrano una dinamica integrata e in accelerazione. Essa ha alla sua base una crescita della base produttiva ancorata all'economia della conoscenza e una rete più adeguata di connessioni infrastrutturali che ancora manca al Piemonte verso la Francia e la Liguria (TAV e terzo valico), e che potrà diventare operativa, se va bene, alla fine del prossimo decennio. In tali aree del Paese questa trasformazione è percepita ed interiorizzata da parte degli attori locali, traducendosi in visioni del futuro comuni e richieste di maggiori poteri a livello decentrato: non è casuale che le prime tre Regioni a chiedere il regionalismo differenziato con l'applicazione dell'art.116, c.3 della Costituzione siano state il Veneto, la Lombardia e l'Emilia e Romagna.

D'altro canto, esistono notevoli differenze tra le diverse aree in cui si può distinguere il Piemonte, ognuna delle quali presenta vari punti di forza e di debolezza. Bisogna tradurre i primi in opportunità di sviluppo e evitare che i secondi si trasformino in rischi forieri di ulteriore declino. In un quadro di questo tipo possiamo allora proporre quattro riflessioni finali, base per una possibile agenda di ricerca e di lavoro istituzionale.

Resilienza e complementarietà, non concorrenza.

Per il Piemonte occorre identificare le strategie adeguate per rendere il sistema in ritardo del nord ovest-ridotto più resiliente rispetto all'impatto perdurante della crisi e capace di agganciarsi con specifiche specializzazioni all' area di crescita che copre le regioni del nord est e la Lombardia in una strategia di ricerca delle complementarietà più che di competizione. Il Piemonte è comunque ancora una regione a vocazione industriale, con evidenti arretratezze nel comparto del terziario, e presenta notevoli differenziazioni all'interno del territorio regionale dove si incrociano vari punti di forza e di debolezza.

Le priorità.

Le politiche regionali, in particolare quelle legate alle politiche di coesione europea, hanno identificato alcune priorità dagli interventi sulle grandi infrastrutture a quelli sull'innovazione, sui servizi logistici e sanitari, come volano di crescita del più ampio settore trasversale dell' economia della conoscenza. Nello stesso tempo può essere sostenuta la crescita del terziario legato al turismo e ai beni culturali e ambientali. Tali obiettivi possono essere raggiunti anche attraverso un migliore coordinamento nazionale da svolgere attraverso strumenti istituzionali già esistenti come il sistema delle conferenze. Tale attività può poi trovare sbocco all'interno dei più importanti documenti di politica economica e di sviluppo nazionale, ovvero il DEF insieme al PNR. Al loro interno dovrebbe emergere un disegno di sviluppo nazionale da cui trarre declinazioni regionali che tengano conto delle loro interdipendenze con strategie macro-regionali da costruire anche con strumenti come le intese interregionali[29].

Approccio centralista vs. place based.

Occorre superare il conflitto tra un approccio centralizzatore della politica di sviluppo e quello che invece crede ancora all'importanza della valorizzazione delle risorse locali. Si può partire da una revisione critica e costruttiva delle esperienze di programmazione negoziata al fine di valorizzare la dimensione locale delle politiche economiche nazionali (l'approccio conosciuto come *place based*). Ciò richiede comunque una efficace strategia nazionale (che non significa centralistica) al cui interno livelli centrali e sub centrali di governo definiscano un limitato numero di ben definiti obiettivi.

Adeguare il sistema istituzionale.

La stagnazione del sistema economico piemontese richiede però un cambio di passo anche a livello delle istituzioni locali. Spesso si dimentica che la struttura del governo locale e il funzionamento delle relazioni tra livelli di governo costituiscono un fattore determinante dello sviluppo regionale (genericamente riconducibile alla "qualità del governo", un concetto non facilmente traducibile in indicatori). La scomparsa dell'area vasta nel disegno delle politiche locali, dovuta in gran parte all'arresto dell'attività delle Province in assenza di un loro sostituto, è particolarmente grave in una regione frammentata come il Piemonte. Anche se è necessaria una riforma nazionale del testo unico sulle autonomie vi è già spazio per iniziative rivolte a un migliore coordinamento degli enti locali, che possano essere anche la premessa per una loro riduzione. Nelle ricette per arrestare il processo di declino relativo del Piemonte l'adeguamento del sistema istituzionale alle necessità dello sviluppo dovrebbe rappresentare un punto rilevante dell'agenda politica. Le trasformazioni in atto nelle gerarchie economico-territoriali delle aree più sviluppate del nostro Paese richiedono oltre a una maggiore consapevolezza su cosa sta accadendo anche e soprattutto una strumentazione adeguata per governarle.

Riferimenti bibliografici:

Accetturo, A., de Blasio G. (2019), Morire di aiuti: I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli), IBLlibri.

ANCI-IFEl (2013), L'italia delle città medie, IV Quaderno della collana i Comuni, disponibile in: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4674-l-italia-delle-citta-medie-iv-quaderno-della-collana-i-comuni

Bagnasco A. (1977), Tre Italie. La problematica dello sviluppo territoriale italiano, Bologna.

Baldi B. (2018), La Strategia nazionale delle Aree Interne: innovazione policy transfer e ricostruzione post sismica, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n.2, pp. 181-190.

Banca d'Italia (2015), Deindustrializzazione e terziarizzazione: trasformazioni strutturali nelle regioni del Nord Ovest (AA.VV.), Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers, n. 282, Roma, disponibile in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0282/index.html

Banca d'Italia (2019), Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata, (Accetturo A., Lamorgese A., Mocetti S. e Sestito P.), Questioni di economia e finanza, occasional Papers n.490, Roma, disponibile in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0490/index.html

Banca d'Italia (2019a), Economie regionali, L'economia del Piemonte, 2019, n.1, Roma, disponibile in: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2017/2017-0001/index.html

Banca d'Italia (2019b), L'economia delle regioni italiane,n.22, Novembre disponibile in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2019/2019-0022/index.html

Banca d'Italia (2019c), Economie regionali, L'economia del Piemonte, n.23, Novembre. Roma, disponibile in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2019/2019-0023/index.html

Barbieri, C.A. (2019), L'autonomia differenziata delle Regioni nella materia governo del territorio, in Il Piemonte delle autonomie, n.2, disponibile in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/l-autonomia-differenziata-delle-regioni-nella-materia-governo-del-territorio

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Indipendent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy.

Camagni R., Dotti N. F. (2010), Il sistema urbano, in Perulli P. e Pichierri A., cit. , pp.35-68.

Cavino M, (2018), Il referendum per il distacco dal Piemonte della provincia del VCO, in Il Piemonte delle autonomie, n.2, disponibile in: http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-referendum-per-il-distacco-dal-piemonte-della-provincia-del-vco

Centro di ricerca e documentazione Lugi Einaudi (2015), La sfida metropolitana, Sedicesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, disponibile in www.rapporto-rota.it

Centro di ricerca e documentazione Lugi Einaudi (2016), Check-up, Diciassettesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, disponibile in www.rapporto-rota.it

Centro di ricerca e documentazione Lugi Einaudi (2017), Recuperare la rotta, Diciottesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, disponibile in www.rapporto-rota.it

Centro di ricerca e documentazione Lugi Einaudi (2018) Servizi: Uscire dal labirinto, Diciannovesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, disponibile in www.rapporto-rota.it

Centro di ricerca e documentazione Lugi Einaudi (2019), Futuro rinviato, Ventesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, disponibile in www.rapporto-rota.it

Centro studi sintesi (2015), La mappa dell'economia e le nuove direttrici dello sviluppo. Emilia e Romagna, Lombardia e veneto dentro le trasformazioni, Angeli.

Centro studi sintesi (2016), Territori, aree vaste, competitività. La nuova configurazione economica e strategica di Emilia e Romagna, Lombardia e Veneto, Angeli.

Charton N., Dijkastra L., Lapuente V. (2014), Regional governance matters: quality of government within European Union member states, Regional studies, 48,1, 2014, pp.68-90.

Charton N., Lapuente V., Annoni P. (2019), Measuring quality of government in EU regions across space and time, Papers in regional science,98,5, pp. 1925-1953.

Ciapetti L. (2015), Quali politiche regionali per l'Italia non-metropolitana? Una topografia economica delle città medie in attesa del Titolo V, Working papers. Rivista online di Urban@it- 1, Ottobre, disponibile in: http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Ciapetti.pdf

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2019), Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche del suo dicastero, disponibile in: http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/audiz2/audizione/2019/10/02/leg.18.stencomm.data20191002.U1.com23.audiz2.audizior

Conti S. (a cura di) (2010) Il Piemonte, Bruno Mondadori,

OECD (2001), *OECD Territorial Outlook*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264189911-en

Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J. (2009), EU macroregions and macro-regional strategies- A scoping study, Nordregio electronic Working Paper n.4, Nordregio, Stocholm.

European Commission (2019), The EU Regional Competiveness Index 2019, Regional and urban policy, (Annoni P., Dijkastra L.), disponibile in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/#3

Felice E. (2015), Lo sviluppo economico delle regioni: dalle tre Italie alle due Italie, in L'Italia e le sue regioni, Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Fondazione Edison (2018), Un nuovo triangolo economico italiano nel cuore dell' Europa, Quaderno n. 233, Giugno.

Fondazione Edison (2019), Il Pentagono dello sviluppo, Rapporto Fondazione Nord Est, disponibile in www.fnordest.it

Ires (2017), Progetto Antenne, Rapporto di Quadrante. Nord Est, Regione Piemonte-Ires, Torino, disponibile in: http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:292264/datastream/PDF/content/librib%20292264.pdf

Ires (2018), Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte, Così lontano, così vicino, Torino, disponibile in: https://www.ires.piemonte.it/index.php/relazione-2018

Ires (2018a), Progetto Antenne, Rapporto di Quadrante. Sud Ovest, Regione Piemonte-Ires, Torino, disponibile in: http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:916132/datastream/PDF/content/librib%20916132.pdf

Ires (2018b), Progetto Antenne, Rapporto di Quadrante. Sud Est, Regione Piemonte-Ires,Torino, disponibile in http://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:915975/datastream/PDF/content/librib%20915975.pdf

Ires (2019), Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte, Verso un Piemonte più sostenibile, Torino, disponibile in: https://www.ires.piemonte.it/index.php/relazione-annuale-2018

Ires (2019a), Progetto Antenne, Rapporto di Quadrante. Nord Ovest, Regione Piemonte-Ires, Torino, disponibile in https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/Rapporto_Quadrante_Nord-Ovest_light.pdf

Ministero dell'Economia e Finanze (2019), Documento di Economia e Finanza, Sezione III, Programma Nazionale di Riforma, Roma, disponibile in http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont1

Orti (2018), Rapporto Orti 2018, L'economia delle regioni italiane e i rapporti tra le amministrazioni territoriali e le imprese, Icom-Istituto per la competitività, Roma, disponibile in https://www.osservatoriorti.com/

Perulli P. e Pichierri A. (a cura di) (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi

Regione Piemonte- Ires (2010), Il Piemonte e il Nord, IRES

Regioss Cycles and trends (2012), Gli indicatori per la misura del capitale territoriale, Bologna, Aprile

Salvati M, Sciolla L. (2016), Leggere l'Italia attraverso le diversità regionali, Il Mulino, n.3, pp.433-440.

---

[1] Collaboratore dell' IRES, Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, e del Centro studi sul federalismo.

[2] Nell'opera dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana "L'Italia e le sue Regioni", che rappresenta uno dei tentativi più approfonditi di analizzare il regionalismo italiano in tutte le sue sfaccettature, si è parlato di "porosità e labilità dei confini regionali", cfr. Salvati, Sciolla (2016).

[3] Si vedano Ires (2019, 2018), Banca d'Italia (2019a, 2019b, 2019c). Negli ultimi anni si sono avute numerose analisi sull'economia piemontese articolate a livello settoriale e territoriale. Tra le altre: Centro Einaudi (2019,2018,2017, 2016, 2015), IRES (2019a, 2018a, 2018b, 2017), ORTI (2018).

[4] L'indicatore è predisposto dalla Direzione generale Politica regionale e urbana della Commissione europea ogni tre anni per misurare la competitività delle regioni corrispondenti alle unità statistiche di livello NUTS2. Esso è un indicatore composito costruito aggregando 74 indicatori aggregati in 11 categorie che sono considerate quelle che determinano la competitività di una regione.

[5] La Banca d'Italia, studiando i processi di deindustrializzazione e terziarizzazione, aveva evidenziato un ritardo di crescita economica del Nord Ovest nel confronto con altre regioni sviluppate europee, accentuatosi almeno sino al 2011, a causa di una riduzione della competitività di tale area, dovuta allo scarso sviluppo di settori manifatturieri ad alta intensità tecnologica e di servizi a elevato contenuto di conoscenza, pur in presenza di alcuni significativi casi di eccellenza. Non vi era ancora la percezione di questi cambiamenti tra le regioni del Nord; cfr. Banca d'Italia, 2015.

[6] Le regioni del Nord restano comunque meno efficienti rispetto alle peggiori regioni di Spagna, Francia e Germania.

Cfr. il recente lavoro di Accetturo, De Blasio, 2019.

[7] Si veda in particolare Ires (2018).

[8] Tra questi la Strategia per la specializzazione intelligente.

[9] Peraltro, il dibattito era già stato avviato; cfr. Perulli P. e Pichierri A. (2010), Conti S. (2010) e Regione Piemonte-Ires (2010). La tematica macro-regionale è affrontata anche nell'Unione Europea, con riferimento soprattutto ai paesi baltici, cfr. Dubois et al. (2009).

[10] Si vedano Fondazione Edison (2018, 2019) e Centro studi sintesi (2015, 2016).

[11] Cfr. Fondazione Edison, 2019. L'area del pentagono è determinata dai confini occidentali della Lombardia, meridionali dell'Emilia- Romagna, orientali del Veneto, orientali e nord orientali del Friuli Venezia Giulia, settentrionali del Friuli Venezia Giulia, del Trentino Alto Adige e della Lombardia

[12] Pensiamo al recente referendum per il distacco della Provincia Verbano-Cusio-Ossola dal Piemonte e la sua attribuzione alla Lombardia; cfr. Cavino (2018).

[13] Richiamata anche nel dibattito giornalistico con alcuni interventi di Dario Di Vico sul Corriere della Sera.

[14] Anche la proposta per le Olimpiadi invernali Milano- Cortina rientra in fondo in una visione di questo tipo.

[15] Del resto esistono già diversi casi di intese interregionali con anche lo Stato tra i contraenti.

[16] Si veda la L.R. n. n. 23/2015 (e s.m.i.) di riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province. In tale legge i tre quadranti extra-metropolitani vengono considerati ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni confermate, attribuite e delegate alle province (art.3); ruolo e funzioni della Città metropolitana di Torino (che diventa un quarto quadrante) sono regolate dagli artt.4 e 5.

[17] Si veda OECD, 2001.

[18] Questa, almeno nell'impostazione iniziale, ha avuto un ruolo importante nella definizione degli ambiti integrati territoriali (AIT) previsti dal Piano territoriale regionale piemontese attualmente in vigore.

[19] Cfr. Regioss cycles and trends, 2012.

[20] Si veda ANCI-IFEL, 2013.In Piemonte risulterebbero 6 città medie: Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara e Vercelli, con l'assenza di Biella e Verbania tra i Comuni capoluogo di provincia, a fronte di un totale di 105 città medie in Italia. Cfr. anche Ciapetti, 2015.

[21] Non è possibile nello spazio di questo breve contributo definire esaurientemente queste tipologie. La dimensione urbana risulta direttamente collegata alla dimensione demografica, alla specializzazione produttiva e alla caratteristica di essere un centro di offerta di servizi essenziali. Si tratta comunque di tipologie che si legano all'approccio place based introdotto dal Rapporto Barca (Barca,2009) che ha dato anche origine anche alla Strategia nazionale delle aree interne-SNAI (Baldi, 2018).

[22] Art. L.R. n 23/2015.

[23] Nel Documento di economia e finanza del 2019 si tratta del Paragrafo V del Programma nazionale di riforma, "Interlocuzioni istituzionali con Regioni e le Province autonome nella preparazione del PNR", cfr. Ministero dell'economia e Finanze, 2019, pp. 123-127.

[24] Il Documento Unico di Programmazione (DUP) è uno degli strumenti principali della programmazione degli enti locali dal quale dovrebbero derivare tutti gli altri strumenti programmatico-finanziari e organizzativi. Esso è costituito da una sezione strategica e una operativa. Essi dovrebbero essere collegati ai Programmi quinquennali di mandato presentati da Sindaci e Presidenti di Provincia all'inizio delle consiliature.

[25] Si tratta di notazioni desumibili all'interno dei lavori predisposti all'interno del Progetto Antenne dell'Ires; cfr: Ires (2017, 2018a, 2018b, 2019°).

[26] Questa rivista ha pubblicato numerosi contributi sul regionalismo differenziato negli ultimi due anni. Per quanto riguarda in particolare le politiche territoriali si veda Barbieri (2019).

[27] Il governo Monti aveva istituito nel 2013 un Comitato interministeriale per le politiche urbane che però non è di fatto mai divenuto operativo.

[28] Definito recentemente *"sede strepitosa, per certi versi, per trovare ottime soluzioni di accordo fra lo Stato centrale e le amministrazioni periferiche"* dal precedente Ministro per gli affari regionali e le autonomie Erika Stefani; cfr. Commissione parlamentare per le questioni regionali (2019). In effetti, bisognerebbe approfondire il funzionamento del sistema delle conferenze a livello nazionale e regionale anche attraverso studi economici e politologici.

[29] Ci riferiamo alle previsioni dell'art. 117 della Costituzione, commi 8 e 9: *" (8) La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle sue funzioni, anche con individuazione di organi comuni. (9) Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato"*. Sarebbe utile verificare lo stato di attuazione di queste norme in un documento come il DEF.

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

Quale effettività per le funzioni del Garante del diritto alla salute dei cittadini?

AUGUSTO FIERRO[1]

Il disposto della legge Gelli in tema di Garante del diritto alla salute.

L'articolo 2 della Legge 24 del 2017 ha previsto che, nel contesto di un indirizzo di promozione delle attività finalizzate alla prevenzione ed alla gestione del rischio in sanità ed all'utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative, le Regioni possano attribuire ai Difensori civici presso di esse costituiti [2] la funzione di Garante del diritto alla salute.

Un'opzione cui le Regioni sono state dunque facoltizzate e non obbligate, in ossequio all'inviolabilità della loro autonomia [3].

In detta cornice, il compito di stabilire l'articolazione dei poteri e delle facoltà del Difensore civico in veste di Garante del diritto alla salute ed anche la disciplina della struttura organizzativa e del supporto tecnico di cui l'Ufficio potrà godere per adempiere ai nuovi compiti è stato, doverosamente, affidato dal legislatore nazionale ai provvedimenti normativi che le Regioni riterranno di emanare.

In un tempestivo quanto approfondito commento alla nuova norma si è osservato come il carattere facoltizzante della disposizione comporti che i principi da essa enunciati non possano risultare vincolanti per l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute, con ciò ponendosi il problema di quale sia la natura intrinseca delle espressioni contenute nell'articolo 2 della legge Gelli. [4] Ovvero, se esse intendano riferirsi ad un ambito di prestazioni amministrative da sussumere tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale o ad un generico rafforzamento della scelta di quelle Regioni che già avevano ritenuto di coinvolgere la Difesa civica nella tutela del diritto alla salute.

In ogni caso, osserva l'Autore citato, il contenuto dell'articolo 2 della legge Gelli può essere letto alla stregua *di una "disposizione cedevole, derogabile o 'adattabile' da parte delle regioni, capace di aprire a soluzioni differenziate financo alternative al modello proposto dal legislatore statale"* [5].

Nell'articolo 2 potrebbe però rintracciarsi anche un quid pluris, un suggerimento ai legislatori regionali, capace di individuare un possibile minimo comun denominatore della funzione di Garante della salute, ricavabile già dal titolo della norma ("A*ttribuzione della funzione di garante...e istituzione dei Centri regionali per la gestione del rischio"*) che collochi l'attività degli *Ombudsmen* nel medesimo ambito di intervento dei centri di gestione del rischio, dunque in una dimensione di contrasto alle disfunzioni del sistema sanitario.

Il richiamo testuale alle disfunzioni del sistema della sanità, contenuto nel secondo comma, parrebbe essere riferito, infatti, ad anomalie, inefficienze e squilibri che abbiano un rilievo di carattere generale, mettendo così in secondo piano la tutela stragiudiziale del singolo utente che assumerebbe rilievo, nell'ottica della legge Gelli, soprattutto in quanto costituisca occasione, per il Garante della salute, di formulare un'azione di contrasto alla disfunzione, dopo averne individuate le cause.

Un'attività che si affiancherebbe non solo a quelle di prevenzione e gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie, ma anche e soprattutto a quelle finalizzate ad un utilizzo appropriato delle risorse strutturali, tecnologiche e organizzative, affidato dall'articolo 1 della medesima legge a ciascuna struttura sanitaria.

Il che, pur non escludendo l'attivazione del Difensore civico a fronte del singolo diritto leso, disegnerebbe, quantomeno sul piano dei desiderata, un ruolo del Garante della salute maggiormente connotato da capacità ispettive e di indagine, attrezzato ad individuare i fattori causativi della lesione della posizione giuridica da cui scaturisce la doglianza del cittadino: in un'ottica di buon funzionamento di quel complesso di risorse umane, scientifiche e strutturali che compongono l'apparato pubblico destinato a realizzare concretamente la tutela della salute.

La formulazione contenuta nella legge Gelli parrebbe suggerire, dunque, un significativo cambio di passo con riguardo ai contenuti delle funzioni già precedentemente affidate agli *Ombudsmen* per quanto attiene alla tutela amministrativa del cittadino nel settore della sanità pubblica.

Molte delle leggi regionali che avevano istituito il Difensore civico, od anche le loro successive integrazioni, si erano infatti già preoccupate di includere tra i soggetti destinatari degli interventi della Difesa civica gli enti operanti nel settore sanitario[6].

È il caso della legge regionale della Campania 23/1978, che aveva introdotto il potere del Difensore civico di controllare il funzionamento delle Unità Sanitarie Locali, ed anche della Regione Lazio e della Regione Abruzzo, rispettivamente nel 1980 e nel 1985, e della Regione Piemonte che, con legge 47/1985 aveva stabilito la facoltà della Difesa civica di "*intervenire anche per tutelare il cittadino nell'ottenere dagli organi amministrativi del Servizio sanitario e delle UUSSLL operanti nella Regione quanto gli spetta di diritto*", comunicando eventuali rilievi e conclusioni "*all'Assessorato regionale alla Sanità, all'Assemblea ed al Comitato di gestione della competente USL*".

L'aspirazione comune, sottesa a queste previsioni, era quella di consolidare la tutela amministrativistica del cittadino affidata ai Difensori civici, estendendone esplicitamente la competenza anche alla protezione di diritti soggettivi od interessi legittimi nel settore della sanità pubblica.

Assente, però, in tali primigenie formulazioni ogni riferimento ad un'attività di contrasto alle disfunzioni del sistema della sanità pubblica, con la sola eccezione della legge della Liguria n. 17/1986 in cui già si indicava la possibilità di una più incisiva attività dell'*Ombudsman* che avrebbe potuto svolgere un'istruttoria informale avvalendosi dei propri funzionari e, in caso di necessità, di altri funzionari regionali, operanti nella materia sanitaria, all'uopo nominati dal relativo Assessore.

Anche i poteri di intervento nei confronti delle Amministrazioni interessate apparivano formulati con maggiore latitudine nella legge ligure, laddove si era previsto che il Difensore civico potesse chiedere al Comitato di gestione dell'USL di affrontare le irregolarità e le disfunzioni riscontrate, rimuovendo le cause che le avevano determinate, ed anche che, in ipotesi di inerzia dell'Amministrazione, potesse rivolgersi alla Giunta regionale per l'assunzione degli opportuni provvedimenti.

Di una certa qual incisività, sotto altro e diverso profilo, anche i poteri attribuiti alla Difesa civica dalla Regione Toscana che, nel contesto di un aggiornamento normativo dell'istituto (Legge 219/09), aveva stabilito, all'articolo 17, la competenza dell'Ufficio anche allorquando "*il reclamo abbia ad oggetto ipotesi di responsabilità professionale degli operatori sanitari e l'utente non sia soddisfatto della risposta ricevuta dall'azienda*". Con una successiva Deliberazione di Giunta, la numero 1234/11, la Regione Toscana, nel disciplinare la procedura di gestione diretta del contenzioso da parte delle Aziende Sanitarie Locali, aveva affidato al Difensore civico anche il ruolo di facilitatore dell'accordo tra il cittadino ed l'ASL, in ipotesi di trattativa volta alla determinazione del *quantum* risarcitorio.

La funzione concretamente svolta dall'Ufficio del Difensore civico della Toscana viene così descritta da un autorevole funzionario di quell'Ufficio[7], sulla scorta dell'esperienza maturata: "*L'attività consente da un lato di fornire in ogni caso agli utenti una indicazione pre-contenziosa, sull'effettiva fondatezza del loro sospetto di essere stati 'curati male', dall'altro, anche dove il riscontro è negativo, di potere accertare se, a prescindere dall'assenza di nesso di causalità tra comportamento posto in essere dai sanitari e presunto evento dannoso, vi siano comunque criticità sulle quali intervenire . . . il Difensore civico della Regione ha potuto avvalersi della consulenza medico legale delle strutture pubbliche (e delle strutture specialistiche di riferimento da questi interpellate) di aziende sanitarie ed ospedaliero universitarie (ovviamente diverse da quelle in questione), con collaborazioni i cui oneri economici sono posti a carico della Regione Toscana, interessata alla deflazione del contenzioso . . . L'Ufficio non si limita ad attivare la consulenza medico legale. La procedura prevede infatti che il Difensore civico acquisisca, oltre alla documentazione clinica relativa al caso, anche la versione dei fatti della struttura coinvolta, rendendo quindi possibile un contraddittorio . . . Con Delibera Giunta Regionale Toscana 1234/2011 si è previsto che . . . l'utente possa avvalersi del Difensore civico 'per favorire l'accordo tra le parti . . . Anche la precedente legge 36/83 aveva previsto in capo agli utenti della sanità pubblica la facoltà di chiedere l'intervento del Difensore civico, previo interpello dell'USSL competente, ed il correlativo potere dell'Ombudsman di svolgere un'istruttoria nell'ipotesi in cui non fosse stata fornita adeguata giustificazione dall'organo di gestione oppure la violazione del diritto avesse carattere continuativo*."

Le differenze di maggior rilievo rintracciabili nelle diverse normative regionali che attribuivano alla Difesa civica competenze in materia di tutela del diritto alla salute prima della legge Gelli attengono, dunque, a due profili.

Il primo riguarda la latitudine della facoltà di intervento che, in alcune Regioni, si esauriva nella segnalazione degli episodi di cattiva amministrazione mentre, in altre, prevedeva anche la potestà di suggerire rimedi per superare le disfunzioni rilevate. Il secondo, introdotto prima in Liguria e poi in Toscana, assegna molto opportunamente ai rispettivi Ombudsmen la facoltà di ricorrere ad esperti dotati di specifiche risorse tecnico- scientifiche nelle materie attinenti le questioni sanitarie.

Funzioni e poteri dei Difensori civici regionali.

Per comprendere quale sia stato il tasso di effettività degli interventi dei Difensori civici nei confronti delle Amministrazioni sanitarie e se esso possa essere accresciuto in occasione dell'attribuzione della funzione di Garante della salute, occorre a questo punto brevemente indagare su quali siano state, più in generale, le caratteristiche della interlocuzione dei nostri *Ombudsmen* regionali nei confronti delle pubbliche Amministrazioni di riferimento.

Segnalando, anzitutto, che la mancata individuazione di una disciplina incardinata sul modello di un Difensore civico nazionale, come invece si è fatto per altre figure di garanzia, certamente non ha giovato ad un migliore inquadramento dell'istituto che, nel nostro Paese, manifesta insuperate incertezze di configurazione sistemica.

Incertezze conseguenti, in primo luogo, alla non sempre agevole convivenza, in capo all'*Ombudsman*, della funzione di tutela delle posizioni individuali dei cittadini e di quella di garanzia del buon andamento dell'attività pubblica che, nonostante autorevole opinione contraria[8], non sempre trovano adeguata sintesi nel principio della tutela riflessa.

Se, infatti, non vi è dubbio che "*un generale miglioramento del funzionamento dell'Amministrazione si riflette inevitabilmente sulle posizioni dei singoli"* non è altrettanto automatico ritenere che la tutela dell'interesse del singolo possa realizzare a sua volta un valido strumento per innescare un controllo di carattere generale: l'interesse di cui sia portatore il singolo cittadino ben può, infatti, rivestire connotazioni, pur lecite, ma di carattere esclusivamente egoistico e, per questa ragione, confliggere con interessi della collettività.

Va inoltre rammentato come le leggi istitutive dei Difensori civici regionali, entrate in vigore a partire dai primi anni '70, avessero disegnato un'architettura dell'istituto che, nella buona sostanza, ne limitava, già *ab origine*, l'incisività dell'azione[9].

Agli *Ombudsmen* regionali veniva infatti attribuita la facoltà di accedere, a tutela di un singolo cittadino o di propria iniziativa, ai documenti dell'Amministrazione regionale coinvolta nel caso, convocandone, ove necessario, funzionari e dirigenti, con potestà di segnalare, al termine dell'istruttoria, le anomalie riscontrate e di suggerire rimedi: esercitando, dunque, un'attività di *moral suasion* volta a stimolare la revoca in autotutela di atti eventualmente valutati come illegittimi.

I poteri del Difensore civico erano dunque confinati nello stretto recinto dell'impulso, della sollecitazione, della vigilanza ed al suo intervento era sottratta qualsivoglia potestà di annullamento, modificazione o revoca di atti amministrativi, od anche sanzionatoria.

Per questa ragione, essi sono stati valutati, in una pungente riflessione, come sostanzialmente irrilevanti ed espressivi di una "*funzione decorativa, in gran parte inutile per il cittadino"*[10], anche a causa delle caratteristiche storico-culturali della nostra pubblica Amministrazione.

Si è osservato, infatti, a proposito delle caratteristiche dell'attività di persuasione tipica della Difesa civica che, mentre in ordinamenti e contesti giuridico-sociali diversi dal nostro, come quello nord-europeo, una semplice sollecitazione scritta da parte di un organo dell'Amministrazione ad altri organi della stessa mette in moto meccanismi di riparazione e di autotutela, da noi le amministrazioni si attivano solo in vista della camera di consiglio o quando sono obbligate da un'ordinanza o da una sentenza del giudice amministrativo[11].

Una opinione ben diversa[12], radicata nella concreta esperienza di un Ufficio di Difesa civica regionale, quello dell'Emilia Romagna, tradizionalmente autorevole nell'interlocuzione con le pubbliche Amministrazioni, si fonda sulla constatazione dell'utilità dell'ausilio offerto ad esse dalla Difesa civica affinché esse si sentano confortate in un'ottica virtuosa e di miglioramento delle prestazioni da erogare ai cittadini.

Né va trascurata la circostanza che alle funzioni di impulso e sollecitazione se ne sono nel tempo giustapposte altre, introdotte da norme di rilievo nazionale: si tratta della previsione di una tutela giustiziale in materia di accesso documentale (articolo 25 legge 241/90) e della facoltà di nomina di un

commissario ad *acta* in ipotesi di inerzia delle Amministrazioni locali nell'assunzione di provvedimenti obbligatori per legge (articolo 136 TUEL) che hanno affidato agli *Ombudsmen* regionali poteri più significativi.

Tuttavia, mentre la prima funzione rappresenta indiscutibilmente il punto di forza del controllo di legalità esercitato dai Difensori civici, ed è stata da poco confermata anche in materia di accesso civico (Dlgs 33/2013 e smi), la seconda è stata messa in crisi da tre decisioni della Corte Costituzionale[13] che, anche se non riferite direttamente al potere di nomina di un commissario ad *acta* disciplinato dall'articolo 136 TUEL, hanno escluso che ai Difensori civici regionali possano essere affidate funzioni sostitutive "*non essendo essi organi di governo ma esclusivamente organi titolari di funzioni di controllo della regolarità amministrativa e di tutela della legalità"*.

Conclusivamente: quella del Difensore civico è ancor oggi una figura irrisolta, connotata da una complessiva difficoltà nel radicarsi efficacemente nel nostro Ordinamento, come testimoniato dall'insuccesso delle proposte finalizzate ad inserirla in Costituzione o a disciplinarne unitariamente l'attività sull'intero territorio nazionale.

Il tema della efficacia persuasiva dell'intervento del Difensore civico appare, però, intimamente collegato a quello della capacità di farsi promotore di temi di interesse generale, in particolare in favore di chi non ha voce o subisce lesioni nella sfera dei propri diritti fondamentali e, in questo contesto, occorrerebbe riflettere particolarmente in ordine alle modalità della sua interlocuzione con gli Organi di indirizzo politico.

Solo la certezza di un ascolto effettivo da parte di questi ultimi dei rilievi, delle raccomandazioni, dei suggerimenti e delle proposte formulate dagli *Ombudsmen*, potrebbe infatti garantire efficacia alla loro iniziativa. Il che stimola ad interrogarsi sulle possibili modalità di un potenziale contraddittorio tra pubblici Amministratori e Difensore civico, ad esempio prevedendo un obbligo di motivazione in ipotesi di reiezione dei moniti da costui formulati.

Sulla scorta di questa premessa ben si comprende la ragione per cui la declinazione della funzione di Garante della salute possa costituire un vero e proprio banco di prova per la tenuta istituzionale della Difesa civica che rischia, in ipotesi di insuccesso, di essere relegata al ruolo di "autorità-manifesto", parafulmine delle manchevolezze altrui, con ciò rispondendo ad un fenomeno caratteristico della nostra epoca in cui le difficoltà di intervento della politica sono spesso il frutto di un fenomeno di sovraccarico delle domande sociali[14].

Le leggi regionali successive alla legge Gelli: l'articolo 153 della legge regionale del Piemonte 19 /2018.

Venendo ora alle Regioni che hanno già legiferato in applicazione della L. 24/17, si segnala che la Regione Campania ha affidato all'Ufficio del Difensore civico la funzione di Garante della salute, prevedendo che esso, "*verificata la fondatezza delle segnalazioni pervenutegli, possa invitare il rappresentante legale dell'amministrazione interessata a provvedere tempestivamente",* utilizzando i medesimi poteri attribuiti dalla legge istitutiva della Difesa civica. Nell'esercizio della sua funzione il Garante della salute presso la Regione Campania "*può compiere visite ispettive in prima persona o, in alternativa, avvalendosi della collaborazione della struttura amministrativa regionale competente in materia di servizio ispettivo sanitario e socio sanitario regionale*" [15]. Inoltre, la l.r. 16/2018 ha disposto che il Difensore civico, in occasione della relazione annuale,

presenti "*il rendiconto del lavoro svolto quale garante per il diritto alla salute, nella quale segnala all'Assemblea legislativa anche eventuali provvedimenti organizzativi e normativi ritenuti necessari*"[16].

Di analogo tenore il disposto dell'articolo 37 della legge della Regione Liguria numero 29 del 2018 secondo cui l'attività del Garante della salute è finalizzata per un verso a favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e, per altro verso, a sollecitare l'efficacia nell'erogazione dei servizi: procedendo *"quale Garante del diritto alla salute ad accertamenti nel caso in cui vengano segnalate gravi disfunzioni o carenze*"[17].

Peraltro, anche la Regione Lombardia con la legge 37 del 2017, nell'esplicitare il conferimento al proprio Difensore civico della funzione di Garante del diritto alla salute, gli aveva attribuito una facoltà di intervento "*per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi"*[18].

Può dirsi, conclusivamente, che le leggi regionali fino ad oggi approvate, attributive della funzione di Garante della salute ai Difensori civici, si caratterizzino per una medesima latitudine nell'attribuzione di compiti di sorveglianza e controllo su efficacia ed efficienza dei servizi sanitari regionali, pur distinguendosi tra loro rispetto al conferimento di poteri di accertamento e di visita nei luoghi di cura, ovvero alla facoltà di avvalersi di esperti in materia sanitaria.

Venendo ora alle scelte operate dal Consiglio regionale del Piemonte, occorre doverosamente premettere che, quanto meno a partire dal 25 giugno 2013 quando fu approvata la D.G.R. 14-5999 ("*Interventi per la revisione dei percorsi di presa in carico della persona non autosufficiente*"), l'Ufficio ha sempre esercitato un'attenta attività di verifica del buon andamento dell'Amministrazione sanitaria della Regione in quanto destinatario di svariate segnalazioni aventi ad oggetto la discrasia tra le fonti normative di carattere regolamentare, da un lato, e le previsioni della legge nazionale in materia di continuità assistenziale a favore dei malati cronici, dall'altro.

Attuando, in tal modo, un sindacato di controllo sulle limitazioni operate dall'Amministrazione piemontese della sanità, in relazione a prestazioni contemplate nei Livelli Essenziali di Assistenza, ai danni di una percentuale non irrilevante di cittadini nei cui confronti si era illegittimamente compresso il godimento del diritto costituzionale alla salute[19].

A seguito dell'approvazione della legge Gelli, nel contesto di una più complessiva proposta di aggiornamento della legge regionale 9.12.1981, n. 50, si è, per questa ragione, suggerito di prevedere una facoltà di intervento da parte della Difesa civica anche nelle ipotesi in cui un atto o un provvedimento dell'Amministrazione "*neghi o limiti la fruibilità di prestazioni di assistenza sanitaria o socio-sanitaria"*.

Una indicazione, quest'ultima, scaturita proprio dall'esperienza dell'Ufficio che ha consentito di mettere in evidenza, in più occasioni, il mancato rispetto dei principi affermati dalla Corte costituzionale in materia di diritto alla salute[20].

Dall'esperienza acquisita sul campo è conseguita anche una più compiuta e dettagliata individuazione dell'attività di contrasto alle disfunzioni del sistema sanitario che si è declinata affidando al Garante della salute il compito di "*verificare che venga soddisfatto dall'amministrazione l'interesse alla qualità, all'efficienza e al buon funzionamento dei servizi prestati dal sistema sanitario regionale".**[21]***

In data 17.12.2018 il Consiglio regionale del Piemonte, nel contesto della "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale" ha dunque attribuito al Difensore civico la funzione di Garante del diritto alla salute affidandogli, oltre ai compiti di controllo sulla effettiva fruibilità delle prestazioni della sanità pubblica, anche una potestà di verifica sull'appropriatezza clinica, economica ed organizzativa delle stesse.

Per rendere effettiva questa previsione occorre però che si realizzino modalità di interlocuzione tali da rendere efficace la moral suasion del Difensore civico.

Il che richiede il verificarsi di almeno due condizioni.

La prima che l'Ufficio di Difesa civica possa disporre anche del supporto tecnico-scientifico di qualificati esperti della materia sanitaria.

La seconda che venga previsto un obbligo di ascolto da parte degli Organi che esercitano funzioni di indirizzo politico, cui eventualmente far seguire, in ipotesi di mancato accoglimento dei suggerimenti del Difensore civico, la necessità di una puntuale motivazione.

Quanto all'esigenza di supporto tecnico-scientifico, essa appare soddisfatta dalla formulazione contenuta nelle leggi regionali della Campania e della Toscana[22] che hanno entrambe attribuito al Difensore civico la facoltà di avvalersi della consulenza tecnica di medici, funzionari ed operatori sanitari dipendenti, vuoi della Amministrazione sanitaria regionale, vuoi delle Aziende sanitarie locali.

Al riguardo, nella proposta di legge n. 281 del 16.11.2017[23], relativa alla riforma complessiva dell'Ufficio del Difensore civico del Piemonte, era stato previsto che "*in materia sanitaria e socio-sanitaria il Difensore civico può avvalersi della collaborazione tecnico-professionale di operatori sanitari di propria scelta dipendenti da aziende sanitarie o da Amministrazioni regionali. Tali soggetti hanno l'obbligo di collaborare con il Difensore civico a sua semplice richiesta, impegnandosi al segreto delle questioni trattate e al rispetto delle regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico*".

Purtroppo tale disposizione non è stata mantenuta nel provvedimento istitutivo del Garante del diritto alla salute.

Parimenti, non è più presente nel testo licenziato quella relativa ad una più intensa ed approfondita interlocuzione tra l'*Ombusdman* e i soggetti che esercitano funzioni di indirizzo politico.

Vero è che la maggior parte delle leggi regionali[24] prevede la necessità di tale confronto solo in occasione della presentazione della Relazione annuale del Difensore civico ai rispettivi Consigli regionali, ma proprio da tale limitazione parrebbe discendere un *vulnus* al compiuto dispiegarsi dell'attività di moral suasion tipica della Difesa civica che necessita, come prius logico, la previsione di acconce modalità di interlocuzione.

Anche su questo tema appariva più soddisfacente la disposizione contenuta nella proposta di legge n. 281 del 16.11.2017, secondo cui: "*In ogni momento, in casi di particolare rilevanza, il Difensore civico può inviare al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta Regionale una Relazione suppletiva avente riguardo a questioni specifiche rilevate nell'ambito dell'attività dell'Ufficio. Il Presidente del Consiglio regionale può deliberare che le questioni riferite nella Relazione suppletiva vengano esposte dal Difensore civico in seduta consiliare.*

Il Difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalle Commissioni consiliari competenti al fine di riferire su aspetti generali della propria attività che investano la loro competenza.

Il Difensore civico può chiedere altresì di essere ascoltato dalla Giunta regionale con riferimento ad argomenti riguardanti le finalità istituzionali dell'ufficio, precisando nella richiesta quale sia l'oggetto della questione su cui intende relazionare. Sulla richiesta delibera il Presidente della Giunta. Se la richiesta viene accolta il Difensore civico viene convocato in una seduta della Giunta per relazionare".

La nuova funzione di vigilanza sulle condotte lesive della dignità dei pazienti.

Il Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa ci ricorda[25] come tra i compiti della Difesa civica, oltre al sollecitare l'attuazione dei principi di buona amministrazione, vi sia quello di contribuire a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo, intervenendo in favore delle categorie più deboli e delle fasce di popolazione più fragili.

Una funzione questa che ha trovato attuazione nell'impegno degli Uffici di non pochi Difensori civici regionali, tra cui ci si permette di segnalare quello del Piemonte i cui interventi in favore delle persone meno tutelate hanno occupato uno spazio assai rilevante nell'ambito dell'attività complessivamente svolta[26].

E' in questo contesto che vanno collocati i lavori del convegno intitolato *La dignità negata. La sottaciuta vicenda della contenzione degli anziani non autosufficienti,* organizzato dall'Ufficio del Difensore civico congiuntamente al Consiglio regionale del Piemonte, che si è svolto il 28 settembre 2017 con finalità di denuncia e di contrasto nei confronti di un fenomeno fortemente lesivo della integrità psico-fisica degli anziani ricoverati nelle residenze socio-sanitarie.

Proprio in consonanza con le riflessioni e gli approfondimenti elaborati nell'ambito di quell'iniziativa si è articolata, infatti, la proposta di affidare all'Ufficio del Difensore civico compiti ispettivi volti a consentire un controllo sul tema del rispetto della dignità della persona nei luoghi di cura: suggerimento poi fatto proprio dal Consiglio regionale in occasione dell'approvazione dell'articolo 154 della legge 19/2018[27].

Cosa deve intendersi per rispetto della dignità nei luoghi di cura e come potrà declinarsi nel concreto l'impegno ispettivo della Difesa civica?

La risposta al secondo interrogativo andrà rintracciata nella concretezza dello svolgimento della nuova funzione, mentre quanto al primo pare utile osservare preliminarmente che, se da un punto di vista più generale non è agevole offrire una definizione condivisa del concetto di dignità[28], è proprio con riferimento al tema del rispetto dell'integrità della persona che può apparire meno complessa l'integrazione di quel principio nel contesto giuridico.

Se infatti è difficile collocare la dignità nel novero dei diritti soggettivi assoluti, direttamente azionabili, più pratico appare "*riferirsi ad essa come principio piuttosto che come diritto"*. In tal modoil concetto di dignità può fungere *da "cerniera",* raccordando *il contenuto ideale e universalistico della tradizione morale con le forme del diritto.*

L'affermazione della dignità di ciascun individuo svolge, peraltro, un ruolo centrale nel discorso giuridico di molti ordinamenti, in primis nella Costituzione tedesca del 1949 il cui articolo1 si intitola proprio "*Protezione della dignità umana*", a testimonianza della volontà di riscatto manifestata dalla Carta fondamentale della Nazione che aveva sferrato, proprio ai danni della dignità umana, uno degli attacchi più gravi di tutta la storia.

L'articolo 1 stabilisce che la dignità dell'uomo è intangibile e che è dovere di ogni potere rispettarla e proteggerla: una scelta, quella dell'utilizzo del termine *intangibilità*, che sembra aver riguardo, anzitutto, a quel tratto immanente della dignità che si radica nel corpo di ciascun essere umano[29].

La formulazione adottata dalla Costituzione tedesca attribuisce inoltre, a tutti i diritti umani, un rapporto di consequenzialità rispetto alla dignità, "*nella misura in cui il fondamento dei diritti riposa sulla irripetibilità di ogni soggettività umana"*[30].

Nella nostra Costituzione il richiamo alla dignità è operato, a sua volta, in relazione ed in collegamento alla rilevanza che nell'ordinamento assume la persona, tanto che il richiamo alla pari dignità sociale contenuto nell'articolo 3, "*estende la sua influenza assiologica e il suo indirizzo finalistico anche ad altre disposizioni costituzionali . . . la dignità conduce all'autodeterminazione, al nucleo duro dell'esistenza, alla necessità di rispettare la persona umana in quanto tale"*[31].

La formulazione costituzionale che con maggiore efficacia esprime la stretta relazione esistente tra li concetto di dignità ed il principio del rispetto della persona è contenuta nell' articolo 32 e si riferisce ai trattamenti sanitari obbligatori, per i quali in nessun caso si potranno violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. "*Con ciò introducendo un contro-limite assoluto che interdice al potere sovrano di incidere sulla matrice funzionale della persona, ovvero sulla sua identità, che richiede rispetto essendo costitutiva delle pratiche della vita sociale"*[32].

In piena sintonia con il rilievo che la nostra Carta fondamentale attribuisce al concetto di dignità della persona, in occasione e nell'ambito delle cure, si collocano le previsioni della legge 219/17 intervenute a disciplinare il consenso informato, disegnando un nuovo modello della relazione tra sanitari e pazienti.

L'articolo 1 della legge, nel dettagliare puntualmente ruolo e funzione del consenso informato, ha sancito l'abbandono culturale di ogni residua concezione paternalistica della scienza medica, secondo cui la pratica sanitaria non necessiterebbe di per sé di un tale consenso perché la competenza medica basterebbe a stabilire "il da farsi" prescindendo da ogni decisione del paziente il cui "bene oggettivo" sopravanzerebbe qualsiasi altra considerazione.

Nella riflessione di un autorevole studioso di bioetica[33] il tema viene efficacemente declinato nella quotidianità degli interventi di cura e messo a confronto con la loro complessità.

Ci avverte avvedutamente l'Autore citato che è proprio la dignità dei soggetti più vulnerabili quella che maggiormente occorre proteggere e che, a questo scopo, occorre muovere il ragionamento da un esame dei malintesi e dei tabù culturali dei soggetti protagonisti del ruolo di cura che possono costituire la scaturigine di lesioni della dignità delle persone ricoverate.

Ecco dunque l'elenco degli errori che più frequentemente si pongono in rapporto causale con lesioni alla dignità dei pazienti: "*Considerare le azioni di cura come un dovere che non lascia margini di scelta orientati alla proporzionalità degli interventi e alla volontà del paziente. Identificare e sovrapporre corpo, vita e persona; biologia e biografia.*

Ritenere la vita (come interpretata al punto precedente) qualcosa di sacro (di una sacralità non ben definita) o di indisponibile (secondo le categorie di una visione morale o giuridica).

Pensare che vi siano dei "valori non negoziabili" ovvero che valgano più di altri o che addirittura possano oscurare quelli "degli altri".

L'ostinazione irragionevole che induce ad utilizzare tutto ciò che si ha a disposizione semplicemente in forza del fatto di esserne dotati indipendentemente dal ruolo benefico per la vita complessiva del paziente.

Il trabocchetto dello stato di necessità che viene adottato per decidere escludendo quanto precedentemente deciso ma, soprattutto, il soggetto legittimato alla decisione.

Pensarsi come "salvatori": iI linguaggio comune, soprattutto tra i medici, sovente confonde salute con salvezza operando in questo modo una tremenda confusione tra piani diversi: quello della medicina e quello della fede religiosa.

Infine il "ma come? Si è sempre fatto così!". L'indisponibilità a considerare mutamenti di paradigma etico e giuridico indotti dalla necessità di riconfigurare la relazione fra mezzi e fini alla luce del potenziamento dei primi e del pluralismo dei secondi. Lavorare utilizzando questi paradigmi impedisce di curare eticamente: elaborare cioè progetti di vita buona (degna) per e con i pazienti che si sono affidati alle nostre cure".

La tipizzazione delle più frequenti e diffuse condotte paternalistiche degli operatori sanitari consente all'Autore citato di rovesciarne il senso e, dunque, di suggerire *"un'immagine del paziente inteso quale soggetto morale che, nel suo semplice essere persona bisognosa di cure e delle conseguenti decisioni, non perde mai la sua dignità, la sua integrità, la sua autodeterminazione"*[34].

Una considerazione, quella proposta da Camillo Barbisan, che aggredisce alle fondamenta il paradigma paternalistico, così certificando anche l'inaccettabilità etica delle gravissime lesioni alla dignità delle persone conseguenti all'utilizzo della contenzione meccanica nei luoghi di cura.

Quella del legare le persone è una pratica ancor oggi diffusa in psichiatria, "*nel pressoché assoluto silenzio della politica, delle comunità professionali e dell'intero corpo sociale, nonostante l'alternativa tracciata dalla legge del 1978, le importanti esperienze dei ventuno SPDC no restraint in Italia e le sempre più diffuse sperimentazioni di metodi di presa in carico e cura non coercitivi"*[35].

Essa trova purtroppo ospitalità culturale e consolidate abitudini di utilizzo anche in altri luoghi di cura, in primis nelle residenze destinate alle persone anziane non autosufficienti in cui l'utilizzo di pratiche continuative di immobilizzazione aumenta sistematicamente in relazione all'età del paziente ospite ed alla severità del danno cognitivo.

A volte se ne riscontra l'utilizzo anche nei reparti ospedalieri e nelle strutture di pronto soccorso.

Eppure il Comitato Nazionale di Bioetica, con parole accorate, ha condannato "*l'attuale applicazione estensiva della contenzione",* osservando che "*la possibilità di usare la contenzione meccanica non è mai stata esclusa in via assoluta. Ma ciò dovrebbe essere interpretato come una cautela rispetto a eventuali situazioni estreme di pericolo che i sanitari non siano in grado di fronteggiare in altro modo. Invece questa uscita di emergenza . . . assolutamente eccezionale che permette ai sanitari di derogare dalla norma di non legare i pazienti contro la loro volontà si è troppo spesso tramutata in una prassi a carattere routinario. La tolleranza concessa in casi estremi per un intervento così lesivo della libertà e dignità della persona è stata erroneamente interpretata come una licenza al suo ordinario utilizzo"**[36]**.*

Da quanto si è osservato discende che il riconoscimento normativo di funzioni ispettive a tutela della dignità della persona nei luoghi di cura possa costituire, se si saprà cogliere l'occasione, elemento caratterizzante di una più attuale configurazione della Difesa civica, non imbrigliata nella retorica della *maladministration* ma più utilmente collocata sul fronte della protezione dei diritti fondamentali dei più deboli.

[1]Difensore Civico della Regione Piemonte.

[2]Ad oggi i Difensori civici sono presenti in 17 Regioni e nelle due Province autonome: assenti in Calabria, Puglia e Sicilia.

[3]Di Bernardo A., L'esperienza italiana in A.A.V.V., Il Difensore civico, Esperienze comparate di tutela dei diritti, Torino, 2004, pagina 200, secondo cui "*a seguito della riforma del titolo V della Costituzione le Regioni fruiscono di piena autonomia di determinazione nelle materie elencate nel quarto comma dell'articolo 117 Costituzione tra le quali deve annoverarsi l'istituto della difesa civica, con la conseguenza che deve escludersi una potestà statale nel dettare principi di riferimento validi e vincolanti in ambito locale*".

[4]Antonelli V., Attribuzione della funzione di garante per il diritto alla salute al Difensore civico provinciale o regionale e istituzione dei Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, in A.A.V.V., Guida alle nuove norme sulle responsabilità nelle professioni sanitarie, Torino, 2017, pag. 44.

[5] Ivi, pag. 45

[6]Antonelli V., cit., pag. 28.

[7]Gasparrini V., Il Difensore civico quale Garante per la salute, in A.A.V.V. Sicurezza delle cure e responsabilità sanitaria, Quotidiano Sanità Edizioni, 2017. Per quanto attiene al tema di una tutela della Difesa civica estesa anche alla responsabilità professionale dei sanitari si è osservato nella Relazione di questo Ufficio relativa all'attività dell'anno 2017 che: "*La trattazione delle questioni riguardanti la responsabilità del personale sanitario e delle aziende in ordine alla presunta causazione di danni e la quantificazione degli stessi, è infatti affidata alla giurisdizione ordinaria e tale deve rimanere, pena una commistione di ruoli, comportanti da un lato un obbligo di terzietà, dall'altro lato una necessità di attenzione alle ragioni dell'utente, che difficilmente potrebbe giovare alla individuazione di una trasparente funzione del Difensore civico. Né apparirebbe appropriato affidare ai Garanti della salute un ulteriore intervento di prevenzione del contenzioso, che inevitabilmente risulterebbe duplicativo dei compiti che l'articolo 8 della Legge affida agli strumenti del procedimento di mediazione o del tentativo obbligatorio di conciliazione*".

[8]Comba M., Ombudsman, in Digesto delle Discipline pubblicistiche, Torino, 1996, pag. 298.

[9]Va peraltro osservato che nel contesto normativo di quegli anni il mero accesso agli atti per il tramite del Difensore civico poteva realizzare una prima forma di tutela per il cittadino che non aveva ancora a disposizione gli strumenti poi introdotti dalla legge 241/90.

[10]Alì N., Il Difensore civico un personaggio decorativo pressoché inutile, in L'amministrazione Italiana, 1999, pag. 1677.

[11]In tal senso De Leonardis F., Il Difensore civico nella giurisprudenza del giudice costituzionale e del giudice amministrativo, in Foro Amministrativo, 2009, pag. 2971.

[12]Gardini G., La Difesa civica in Italia, Lezione all'Università di Jean del 13 marzo 2014, inedita.

[13]Si tratta delle decisioni 112 e 173 del 2004 e 167 del 2005 tutte riferite a leggi regionali che avevano attribuito ai Difensori civici, presso di esse istituiti, poteri sostitutivi.

[14] Manetti M., Le autorità indipendenti, Bari, 2007, pagina 12.

[15] Art. 1, comma 3, della l.r. 11.04.2018, n. 16.

[16] Art. 1, comma 5, l.r. 16/2018.

[17] Art. 6, comma 2 lett. c bis), della l.r. 17/1986 come modificata dalla l.r. 27.12.2018, n. 29.

[18] Art. 8, comma 4 *bis,* l.r. 28.12.2017, n. 37.

[19] Si veda in proposito la decisione della Corte costituzionale 169/2017 secondo cui "*ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione- secondo canone di ragionevolezza-dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati non é possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica*".

[20] Sul tema dell'illegittimità della normativa della Regione Piemonte si veda il contributo di Francesco Pallante "*L'illegittimità della normativa della Regione Piemonte sulla non autosufficienza tra diritto alla salute, discrezionalità politica e limitatezza delle risorse economiche*" in Democrazia e Diritto, n. 2/2018.

[21] Art. 153 legge della Regione Piemonte 17.12.2018, n. 19 "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018".

[22] Il legislatore toscano, pur non avendo istituto il Garante della salute, aveva già attribuito tale facoltà al Difensore civico con l.r. 27 aprile 2009, n. 19 che all'art. 18 dispone: "*Il Difensore civico, nell'istruttoria delle pratiche, oltre all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 8: (...) b) può approfondire la questione avvalendosi della collaborazione tecnico-professionale di operatori sanitari, con particolare riferimento ai medici legali dipendenti da azienda diversa da quella coinvolta, anche attivando apposite convenzioni*.

[23] La proposta di legge era stata assegnata per l'esame in sede referente alla 1^ Commissione permanente del Consiglio regionale del Piemonte in data 21.11.2017.

[24] Al riguardo occorre doverosamente segnalare che l'art. 28 della legge regionale della Toscana 27 aprile 2009, n. 19 prevede: "*il Difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalla commissione consiliare competente per gli affari istituzionali al fine di riferire su aspetti generali della propria funzione e dalle altre commissioni consiliari in ordine ad aspetti della propria attività che investano la loro competenza*".

[25] Risoluzione 327/2001, votata a Strasburgo il 18-20 ottobre 2011.

[26] Si vedano le Relazioni annuali dell'Ufficio.

[27] L'articolo 154 della legge regionale numero 19 del 2018 stabilisce che *in materia sanitaria il Difensore civico ha facoltà di visita nelle strutture sanitarie afferenti al Sistema sanitario nazionale e in quelle private in regime di convenzione inserite nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento ai soggetti ivi ricoverati*.

[28] Rossi S., La salute mentale tra libertà e dignità, Milano, 2015, pag. 329

[29] Ivi, pag. 344.

[30] Ivi, pag. 345.

[31] Rossi S., La dignità offesa. Contenzione e diritti della persona, in A.A.V.V. Il nodo della contenzione, Merano 2015, pagina 378.

[32] Ivi, pag. 379.

[33] Barbisan C., Decisioni e dignità, in A.A.V.V. La relazione di cura dopo la legge 219/2017, Pisa, 2019, pag. 217.

[34] Ivi, pag. 211.

[35] C.f.r. Introduzione alla Relazione della Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, XVIII Legislatura.

[36] Parere reso dal CNB in data 23 aprile 2015, intitolato: La contenzione: problemi bioetici.

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 promossa dal Consiglio regionale del Piemonte
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Rassegna giugno – settembre 2019
OSSERVATORIO T.A.R. PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

T.A.R. PIEMONTE

AMBIENTE & PAESAGGIO

1. LA COMPETENZA RESIDUALE IN MATERIA DI CACCIA LEGITTIMA L'INNALZAMENTO DEL LIVELLO DI TUTELA FAUNISTICA ESPRESSO NEL CALENDARIO VENATORIO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 590/2016 – sent. 11 luglio 2019 – 29 settembre 2019, n. 884,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[Federazione Italiana della Caccia et alii c. Regione Piemonte]

La Federazione Italiana della caccia, unitamente ad altre Associazioni e Comprensori ricorrenti, richiedeva l'annullamento della deliberazione 21-3140 del 11 aprile 2016 con cui la Giunta Regionale aveva approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017. I motivi del ricorso consistevano essenzialmente in: a) mancata effettiva partecipazione delle associazioni venatorie e degli organismi di gestione al procedimento amministrativo con cui era stato approvato il calendario venatorio regionale; b) incostituzionalità delle norme di legge regionale che prevedevano la soppressione della caccia ad alcune specie in precedenza cacciabili (art. 40, c. 4, f-ter, l. reg. n. 5/2012, introdotto dall'art. 39 l.r. 22.12.2015 n. 26); c) eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione e per contraddittorietà relativamente alla scelta operata dal legislatore regionale, di esclusione di alcune specie dal novero di quelle cacciabili; d) qualificazione delle normative regionali censurate quali legge-provvedimento per l'immediato impatto che esse avevano determinato sul calendario venatorio; e) illegittimità del divieto assoluto di caccia ad alcune specie (art. 1 legge regionale n. 27 del 2016) in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. e in relazione agli artt. 102 e 117, c. 1 e 4, Cost.

Mentre il primo e il terzo motivo di ricorso sono stati respinti con sentenza non definitiva (n. 1235/2017), il TAR Piemonte aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione al secondo, quarto e quinto motivo, rispetto a cui la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n 7 del 2019, puntualmente richiamata nel giudizio in oggetto a giustificare il respingimento degli ulteriori motivi del ricorso. In particolare, il Collegio, nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, l. Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 e dell'art. 1, comma 1, l. Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 117, primo comma, Cost., (oltre che al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, - sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul

funzionamento dell'Unione europea) ha ribadito come in seguito alla riforma del Titolo V la mancata indicazione della materia «caccia» nel nuovo articolo 117 Cost. determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale.

Di più, a giudizio del Collegio (che richiama la più recente sentenza n. 139 del 2017) la caccia non può ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale, fermo tuttavia restando il vincolo del rispetto della normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi.

Tale vincolo si traduce nella inderogabilità *in peius*, da parte del legislatore regionale, dei livelli di protezione dettati dalla legge n. 157 del 1992, ma anche nella possibilità di intervenire sulla disciplina della caccia innalzando il livello di tutela delle specie animali interessate (nel senso dell'incremento della protezione minima). A giudizio del TAR, inoltre, le norme regionali censurate sono rispettose del principio per cui il calendario venatorio deve essere necessariamente adottato con atto amministrativo. Esse semplicemente introducono in via generale e astratta il divieto di caccia per determinate specie, destinato a configurarsi come tale a prescindere dalla specifica stagione venatoria e suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo. [L. Conte]

2. LA COMPETENZA RESIDUALE IN MATERIA DI CACCIA LEGITTIMA L'INNALZAMENTO DEL LIVELLO DI TUTELA FAUNISTICA ESPRESSO NEL CALENDARIO VENATORIO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 574/2017 – sent. del 11 luglio 2019 – 29 settembre 2019, n. 885,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[Federazione Italiana della Caccia et alii c. Regione Piemonte]

La Federazione Italiana della Caccia unitamente ad altri ricorrenti ha promosso il ricorso avverso la deliberazione della Giunta regionale 10.4.2017 n. 14-4867, recante "Art. 18, l. 157/1992. Art. 40, l. r. 5/2012. Approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2017/2018 e delle relative Istruzioni operative supplementari", per una pluralità di motivi riassumibili nella esclusione di alcune specie dal novero di quelle cacciabili; nella differenziazione dei periodi di apertura e chiusura della caccia per determinate specie; nella predisposizione di limiti di carniere giornaliero e/o stagionale per la caccia a determinate specie; nella circoscrizione del potere dei comitati di gestione degli ATC e dei CC.AA. di regolamentare la caccia al cinghiale solo nella forma a squadre.

Il Tribunale rileva come nel giudizio connesso (r.g. n. 590 del 2016) relativo alla approvazione del calendario venatorio per il biennio 2016-2017 fossero state sollevate le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte nel presente giudizio dai ricorrenti e pertanto rinvia a quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7 del 2019 (sul punto si rinvia, al commento della sentenza n. 884 del 2019 *supra* annotata).

Con riferimento al merito delle decisioni assunte con l'approvazione del calendario venatorio e oggetto di ricorso, il Tribunale rileva come esse siano espressione di una discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione dispone in materia (e dunque sindacabile solo nei ristretti limiti costituiti da manifesta illogicità ed evidente travisamento dei fatti). I ricorrenti, d'altro canto, non hanno dedotto elementi concreti per dimostrare la manifesta illogicità delle scelte compiute dall'amministrazione (lamentando in via generica, a giudizio del Tribunale, l'assenza di supporti tecnico-scientifici a tali decisioni). Tali scelte, peraltro, sembrano porsi in linea con una maggior tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. [L. Conte]

3. LA COMPETENZA RESIDUALE IN MATERIA DI CACCIA LEGITTIMA L'INNALZAMENTO DEL LIVELLO DI TUTELA FAUNISTICA ESPRESSO NEL CALENDARIO VENATORIO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 753/2018– sent. del 11 luglio 2019. 29 settembre 2019, n. 886,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[Federazione Italiana della Caccia – Federazione Italiana della Caccia Regione Piemonte c. Regione Piemonte]

La Federazione italiana della Caccia – Federazione della Caccia Regione Piemonte ha impugnato la deliberazione n. 1-6985 del 5.6.2018, con cui la Giunta regionale ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2018/19, nella parte in cui non ammette il prelievo venatorio di alcune specie e la deliberazione della Giunta regionale del 13 luglio 2018, n. 26-7214, (recante modifiche al calendario venatorio 2018/2019 di cui alla DGR 1-6985 del 05 giugno 2018, ai sensi della legge regionale 5/2018, e modifiche alle Linee guida per la gestione e il prelievo degli ungulati selvatici e della tipica fauna alpina).

Il Tribunale rileva come nel giudizio connesso (r.g. n. 590 del 2016) relativo alla approvazione del calendario venatorio per il biennio 2016-2017 fossero state sollevate le medesime questioni di legittimità costituzionale proposte nel presente giudizio dai ricorrenti e pertanto rinvia a quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7 del 2019 (sul punto si rinvia, al commento della sentenza n. 884 del 2019 *supra* annotata).

Con riferimento al mancato preventivo coinvolgimento dell'Ispra e della commissione consultiva regionale per il coordinamento delle attività venatorie per la tutela della fauna selvatica in sede di approvazione della deliberazione con cui la Giunta Regionale ha apportato modifiche al calendario venatorio 2018/2019, il Tribunale valuta tale motivo di censura infondato, avendo l'amministrazione regionale domandato il parere dell'Ispra sulla proposta di calendario venatorio per la stagione 2018/2019 (non essendo viceversa necessitato il parere dell'Ispra né quello della Commissione consultiva regionale per il coordinamento delle attività venatorie e per la tutela della fauna selvatica, con riferimento al semplice adeguamento del calendario venatorio alle previsioni della legge regionale n. 5/2018, che non ne hanno tuttavia modificato l'impianto complessivo).

Gli ulteriori motivi di censura riguardano da un lato il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle domeniche di settembre e dall'altro l'applicazione generalizzata nei confronti di tutti i cacciatori dell'obbligo di indossare giubbotti o bretelle retro-riflettenti ad alta visibilità sia durante l'esercizio dell'attività venatoria che nel corso delle attività di contenimento previste dalla l.r. n. 5 del 2018.

Con riferimento al primo profilo, il TAR sottolinea come risieda nella discrezionalità del legislatore il necessario contemperamento tra l'interesse allo svolgimento di un'attività sportiva e l'interesse di rango alla tutela della sicurezza pubblica, in un periodo (quale il mese di settembre) di diffusa fruizione dei boschi. Per quanto riguarda l'obbligo di indossare giubbotti o bretelle retroriflettenti, esso appare rispettoso dei principi di logicità e ragionevolezza, in quanto posta a tutela dell'incolumità fisica degli stessi cacciatori e di chiunque si trovi nelle loro vicinanze. Esso tiene inoltre conto del fatto che l'esercizio dell'attività venatoria possa determinare l'insorgenza di situazioni di pericolo «quale che sia il contesto ambientale in cui si svolge la caccia». [L. Conte]

BANDO PSR: IL FINANZIAMENTO E' AMMESSO SOLO IN IPOTESI DI SOSTANZIALE TRASFORMAZIONE DELL'IMMOBILE, MA LA CLASSIFICAZIONE CATASTALE DELL'IMMOBILE OGGETTO D'ACQUISTO NON DEVE NECESSARIAMENTE CORRISPONDERE A QUELLA DI FABBRICATO RURALE
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 941/2018– sent. del 11 luglio 2019 – 28 agosto 2019, n. 961,

***Pres.* Testori, *Est.* Testori**
[M. c. Regione Piemonte]

Il signor M. ricorre contro la Regione Piemonte per l'annullamento del provvedimento della Regione Piemonte, avente ad oggetto la non ammissione a finanziamento della domanda di sostegno n. presentata a valere sul bando 2015 del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Piemonte, con riferimento alla specifica misura del *"miglioramento del rendimento globale e della sostenibilità delle aziende agricole dei giovani agricoltori"*.

Le ragioni poste a fondamento del rigetto, da parte della Regione, della domanda di ammissione al finanziamento riguardano in particolare: a) la classificazione dell'immobile oggetto di acquisto come categoria A/4 (abitazioni di tipo popolare) e non come categoria D/10 (fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole), che dunque non legittima al finanziamento poiché il bando prevede che siano costi ammissibili l'acquisto di «fabbricati rurali ad esclusione delle abitazioni»; b) il fatto che dalla documentazione prodotta dal richiedente emerge che gli interventi edilizi progettati si configurano come opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, non ammissibili a contributo dal bando, che invece richiede ai fini del finanziamento, oltre al carattere della ruralità, alcune altre condizioni tra cui, in particolare, che il fabbricato oggetto di acquisto subisca un intervento di sostanziale trasformazione, pari in valore ad almeno il 20% del costo dell'acquisto.

Il ricorrente, pur avendo dato successivamente conto nella documentazione presentata, di integrare il requisito progettuale di sostanziale trasformazione dell'immobile richiesto dal bando, non lo ha fatto nel termine perentorio di 30 giorni dalla richiesta dell'ufficio istruttore (termine da considerare perentorio, pena il rigetto della domanda) ma in un momento successivo e cioè allegandole alle osservazioni al preavviso di rigetto.

Il Tribunale, se pacificamente concorda con le conclusioni prospettate dalla Regione con riferimento al rigetto della domanda in assenza di un intervento di sostanziale trasformazione dell'immobile oggetto di acquisto, o comunque relativamente alla presentazione ormai Tardiva della documentazione utile ad attestare tale finalità, sul requisito della ruralità emergente dalla mera collocazione catastale assume un atteggiamento di perplessità, paventando un eccessivo formalismo della Regione e promuovendo, al contrario, una effettiva valutazione della destinazione d'uso del bene. [L. Conte]

IN ASSENZA DELLA VERIFICA DELL'INTERESSE CULTURALE NON C'E' PACE PER L'IMMOBILE "FANTASMA"
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 1139/2014– sent. del 18 settembre 2019 – 1 ottobre 2019, n. 1025,
***Pres.* Ravasio, *Est.* Cattaneo**
[Congregazione delle Piccole Suore Missionarie della Carità – Don Orione c. Regione Piemonte]

La Congregazione ricorre per l'annullamento della nota con cui il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici del Piemonte rilevava che con riferimento ad un immobile facente parte di un più ampio compendio denominato "Cascina Palazzotto" (rientrante tra gli immobili sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 12, comma 1, del d. lgs. n. 42/2004), appartenuto alla Congregazione ricorrente, da essa alienato nel 1995 al Comune di Curone e dalla stessa riacquistato nel 2007, non si era in grado di dichiarare la sussistenza o meno dell'interesse culturale dell'immobile in oggetto al momento della vendita.

La valutazione della sussistenza o meno dell'interesse culturale dell'immobile risulta determinante per stabilire se i due atti di vendita aventi ad oggetto lo stesso debbano considerarsi nulli perché effettuati in violazione del combinato disposto degli artt.12, comma 1, 54, comma 2, lett. a), 55, comma 2 e 164 del d.lgs. n. 42/2004, oppure se debbano ritenersi sanati con autorizzazione *ex post*.

Stante l'avvenuto crollo dell'immobile, risulta tuttavia impossibile procedere ad una ricognizione materiale del bene per stabilire o meno la presenza dell'interesse culturale ai sensi degli artt. 10 e ss. del d.lgs. n. 40 del 2004.

Il ricorso è dunque ritenuto dal Tribunale inammissibile per carenza di interesse. La situazione di incertezza riguardante la proprietà dell'immobile non si origina infatti dalla impossibilità – stante l'avvenuto crollo – di determinare *ex post* l'interesse culturale, quanto piuttosto dalla presunzione di interesse contenuta all'art. 12 del d.lgs. n. 42/2004 e dal fatto che l'immobile sia crollato prima della effettuazione del procedimento di verifica L'intervenuta verifica dell'interesse culturale costituisce infatti la base logica e giuridica per procedere alla concessione *ex post* ed in sanatoria della autorizzazione al trasferimento del bene, quando anche questo non fosse più esistente. [L. Conte]

APPALTI

OBBLIGO DI INDICAZIONE DEI COSTI DELLA MANODOPERA PER LE FORNITURE CON POSA IN OPERA
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 190/2019 – sent. del 25 luglio 2019, n. 843,
***Pres.* Picone, *Est.* Patelli**
[Beckman Coulter c. ASL TO3 Collegno e Pinerolo]

Con la presente sentenza, il TAR Piemonte si è espresso in merito al ricorso presentato dalla società **Beckman Coulter** avverso il provvedimento **dell'ASL TO3 Collegno e Pinerolo** con cui è stata aggiudicata alla società **Eos s.r.l.** la gara per la fornitura *in service* di sistemi per la gestione della fase preanalitica e di preparazione di provette occorrenti alle aziende ASL Città di Torino, ASL TO3, ASL TO4, ASL TO5, A.O. Mauriziano, A.O.U. San Luigi.

La ricorrente Beckman ritiene che la contro-interessata (ed aggiudicataria) Eos avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura *de qua* in ragione della mancata indicazione nella propria offerta economica dei costi della manodopera per la fornitura in questione. La società Eos s.r.l. ritiene per contro che in questo caso non sussisterebbe l'obbligo d'indicazione dei costi della manodopera (previsto dall'art. 95 comma 10 del d.lgs. 50/2016) in quanto trattasi di forniture senza posa in opera, corredata soltanto servizi di natura intellettuale.

In via preliminare, il TAR ha verificato la natura della fornitura oggetto di affidamento, ribadendo i principi espressi dalla recente pronuncia del TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, del 19 luglio 2019, n. 1680 in cui è stato chiarito che la fornitura con posa in opera presuppone un'attività ulteriore e accessoria rispetto alla consegna del bene, finalizzata alla messa in funzione dello stesso. Nel caso di specie oltre alla locazione operativa delle apparecchiature mediche e alla fornitura di materiale di consumo il disciplinare di gara prevedeva l'installazione delle apparecchiature stesse e la configurazione del software di utilizzo. Per i giudici piemontesi tali circostanze rendono la prestazione oggetto di gara qualificabile come **fornitura con posa in opera a nulla rilevando il valore delle prestazioni c.d. "secondarie". In virtù di tali ragionamenti gli operatori economici partecipanti alla procedura**

erano obbligati a indicare i costi della manodopera i quali costituiscono elemento essenziale dell'offerta, sicché la loro mancata indicazione rende incompleta l'offerta stessa che non può essere sanata mediante soccorso istruttorio.

L'irregolarità derivante dalla manca indicazione dei costi della manodopera può essere - eccezionalmente - sanata soltanto nel caso in cui i documenti di gara non ne rendano possibile l'indicazione specifica e ciò al fine di rispettare i principi di trasparenza e proporzionalità (in tal senso v. Corte di Giustizia Europea sentenza n. 309/2019). Tuttavia tale evenienza non ricorre nel caso di specie, pertanto il TAR ha accolto il ricorso presentato dalla Beckman Coulter annullando l'aggiudicazione disposta in favore della Eos s.r.l. e prevedendo il subentro della ricorrente nel contratto a partire dal 1 settembre 2019. [G. Odino]

LEGITTIMITA' DELLA CLAUSOLA TERRITORIALE PREVISTA COME CONDIZIONE DI ESECUZIONE DELLA PRESTAZIONE

TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 23/2019 – sent. del 16 luglio 2019, n. 811,
***Pres.* Picone, *Est.* Patelli**
[Abramo Customer Care s.p.a c. Soris s.p.a.]

Il TAR Piemonte ha respinto il ricorso presentato dalla società **Abramo Customer Care s.p.a.** avverso il provvedimento di esclusione emanato dalla stazione appaltante **Soris s.p.a.** nell'ambito della gara per l'affidamento dei servizi di *contact center* a favore dei soggetti tenuti al pagamento dei tributi locali riscossi dalla medesima Soris s.p.a. Nel caso di specie la società ricorrente non ha indicato in sede di offerta la propria disponibilità a dotarsi - per l'esecuzione di parte del servizio oggetto di gara - di una sede operativa nel territorio della città metropolitana di Torino e nemmeno ha provveduto a integrare la propria offerta a seguito del soccorso istruttorio avviato dalla Soris s.p.a., venendo così esclusa dalla procedura in oggetto. Con il proprio riscorso la società Abramo Customer Care s.p.a. lamenta l'illegittimità del provvedimento di esclusione in quanto trae origine da una (altrettanto) illegittima clausola di territorialità prevista nel bando di gara. Secondo la ricorrente la richiesta di dotarsi di una sede ubicata nel territorio in cui deve essere realizzato il servizio di *contact center* introdurrebbe una causa di esclusione non prevista dalla legge in contrasto con i principi di concorrenza e massima partecipazione.

Nel decidere la controversia, il TAR ribadisce che la legittimità della c.d. "clausola di territorialità" deve essere valutata caso per caso, tenendo conto anche delle caratteristiche della prestazione oggetto di affidamento. Nel caso di specie il disciplinare di gara richiedeva agli offerenti di manifestare - al momento di presentazione della domanda - l'impegno a dotarsi, in caso di aggiudicazione, di una sede operativa nel territorio della città metropolitana di Torino. Sicché detta clausola non rappresenta un requisito di partecipazione alla procedura bensì stabilisce uno dei requisiti di esecuzione della prestazione oggetto di gara, in ordine ai quali l'amministrazione che indice la procedura gode di ampia discrezionalità.

Quindi, **ad avviso del TAR, la clausola di territorialità posta dal disciplinare di gara come condizione di esecuzione del contratto - letta tenendo in considerazione anche le peculiarità del servizio oggetto di affidamento - non lede i principi di concorrenza e massima**

partecipazione "in quanto consente all'impresa di organizzarsi all'esito della vittoriosa partecipazione", senza obbligarla a sostenere anzitempo gli oneri per l'esecuzione del servizio. [G. Odino]

IL PECULIARE SISTEMA DI ACCREDITAMENTO SA:8000
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 443/2019 – sent. del 5 giugno 2019, n. 665,
***Pres.* ed *Est.* Testori**
[Elite Ecobuilding s.r.l. c. Comune di Cuneo]

Il TAR Piemonte ha respinto il ricorso della **Elite Ecobuilding s.r.l.** presentato avverso la determinazione dirigenziale n. 426 del 22 marzo 2019 del Comune di **Comune di Cuneo** con cui è stata aggiudicata alla società **Palaser s.r.l.** la procedura di affidamento dei lavori di riqualificazione con efficientamento energetico della scuola primaria "G. Rodari" in frazione Madonna dell'Olmo.

La pronuncia che si annota risulta particolarmente interessante in quanto rappresenta una delle pochissime sentenze che si esprimono in tema di certificazioni di qualità in materia sociale.

Nella fattispecie la società ricorrente deduceva l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione poiché la stazione appaltante avrebbe assegnato, in sede di valutazione delle offerte, un punteggio erroneo all'aggiudicataria per il possesso di una certificazione in materia di *social accountability* SA:8000 rilasciata da un ente non accreditato a fornire tale tipologia di attestazione.

Secondo il TAR Piemonte la tesi espressa dalla ricorrente non può essere condivisa. **La certificazione SA:8000 rappresenta infatti una sorta di "unicum" nel panorama delle certificazioni di qualità, trattandosi di un sistema di qualificazione facente capo ad un organismo privato americano (SAAS) e dunque sottratto alla disciplina di accreditamento dettata dal Regolamento UE n. 765/2008 (recante "norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti"). Inoltre secondo il Collegio non può ritenersi che la validità della certificazione SA:8000 sia subordinata alla circostanza che l'ente certificatore sia accreditato dal SAAS.**

Alla luce di queste considerazioni il TAR ha ritenuto che il Comune di Cuneo non avesse alcun obbligo di reputare idonee soltanto le certificazioni SA:8000 rilasciate da enti accreditati dall'organismo americano SAAS e ha pertanto ritenuto valida e legittima l'aggiudicazione disposta in favore della società Palaser s.r.l. Tuttavia, occorre precisare che i giudici hanno sottolineato che questo sistema di certificazione in materia di *social accountability* SA:8000 proprio in virtù dell'assenza di un sistema di accreditamento degli enti certificatori possa portare alla formazione di attestazioni false in grado di ledere la concorrenza sul mercato e di indurre in errore le stesse stazioni appaltanti che le richiedono. [G. Odino]

I FATTI PENALI IN CORSO DI ACCERTAMENTO COSTITUISCONO "MEZZI ADEGUATI" PER VALUTARE LA PROFESSIONALITA' DI UN OPERATORE ECONOMICO
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 185/2019 – sent. del 23 agosto 2019, n. 959,
***Pres.* ed *Est.* Picone**
[Teknoservice s.r.l. c. Consorzio Rifiuti Covar 14]

Il TAR Piemonte ha accolto il ricorso promosso dalla società **Teknoservice s.r.l.**nei confronti del **Consorzio Rifiuti Covar 14** per l'ottemperanza della sentenza del TAR Piemonte, sez. I, n. 119 del 2018, confermata in appello dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5142 del 2018. In particolare, il Collegio ha annullato le determine n. 22 del 22.1.2019 e n. 35 del 5.2.2019 con cui il Consorzio aveva confermato nuovamente l'aggiudicazione al r.t.i. del servizio di igiene urbana per la durata di sette anni, in aperto contrasto con quanto statuito nelle sentenze di cui si chiede l'ottemperanza.

Infatti con la sentenza n. 119 del 2018 lo stesso TAR Piemonte aveva rilevato che il raggruppamento di imprese aggiudicatario aveva omesso di dichiarare in sede di partecipazione alla gara indetta dal Consorzio Covar 14 per l'affidamento del servizio di igiene urbana, le vicende giudiziarie penali relative ai componenti degli organi di vertice del r.t.i. stesso. In particolare secondo il TAR l'omessa menzione delle condotte penalmente rilevanti, anche se in corso di accertamento e non ancora sanzionate da una pronuncia di condanna, costituisce di per sé un grave errore professionale.

In tal senso il Collegio ha richiamato il principio per cui **se un pregresso errore professionale può ricavarsi da una risoluzione contrattuale disposta da altra stazione appaltante, a fortiori detto errore può desumersi dai fatti emersi in un giudizio penale, anche se non ancora oggetto di pronuncia passata in giudicato.**Secondo i giudici il Consorzio Covar avrebbe quindi dovuto acquisire e valutare con attenzione i provvedimenti con i quali sono state disposte e confermate le misure cautelari nei confronti degli amministratori del r.t.i.

Proprio la mancanza valutazione del rilievo probatorio delle citate vicende penali rende nulli i provvedimenti del Consorzio Rifiuti Covar. Questa conclusione è rafforzata anche dall'orientamento affermatosi nella giurisprudenza UE secondo cui i fatti oggetto di accertamento in un procedimento penale ancora in corso possano essere considerati mezzi adeguati da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, per dimostrare che un operatore economico si sia reso responsabile di gravi illeciti professionali. [G. Odino]

EDILIZIA & URBANISTICA

TARDIVITÀ DEL RICORSO AVVERSO LA DETERMINA A CONTRARRE IN UN PROGETTO DI RIGENERAZIONE URBANA
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 547/2019 – sent. del 26 giugno 2019, n. 754,
***Pres.* Testori, *Est.* Malanetto**
[E.G. et al. c. Comune di Cuneo]

La questione attiene all'impugnazione di una determinazione del Dirigente del Settore Lavori Pubblici e Ambiente avente ad oggetto un intervento per la progettazione, la costruzione e la gestione di un nuovo parcheggio interrato e per la riqualificazione di un'area urbana (piazza), nonché di ogni altro provvedimento connesso, consequenziale e presupposto (tra cui il bando di gara per l'assegnazione dei lavori e il relativo disciplinare) da parte dei ricorrenti, tutti proprietari di immobili prospicenti la piazza interessata dall'intervento.

I ricorrenti evidenziano che la delibera della Giunta Comunale con la quale è stato approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica di tale intervento di rigenerazione urbana, consistente in una serie di opere di riqualificazione e di messa in sicurezza dell'area nonché nella realizzazione di un

parcheggio interrato, presenterebbe profili di eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, nonché violazione dell'art. 17 della L.R. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, *Tutela ed uso del suolo*, e delle previsioni del PRGC, in quanto la presunta risistemazione della piazza comporterebbe l'eliminazione di una strada, sopprimendo una porzione di viabilità e richiedendo, quindi, una deliberazione consiliare.

Il Comune, costituito in giudizio, ha eccepito l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso presentato in quanto avente ad oggetto censure relative a profili squisitamente urbanistici e, dunque, da azionare non avverso gli atti amministrativi di indizione della gara, bensì avverso la delibera di Giunta Comunale dell'anno precedente, ormai cristallizzata, la quale aveva approvato il progetto. Il Collegio si è pronunciato in esito all'udienza cautelare ed ha sostenuto che la conformità urbanistica di un progetto da tempo approvato si caratterizza quale presupposto implicito ed esplicito dell'intero *iter* di un intervento di rigenerazione urbana e la sola contestazione mossa avverso la determina a contrarre si configura indubbiamente Tardiva. Il ricorso è stato, pertanto, dichiarato irricevibile. [M. Demichelis]

IL DANNO DERIVANTE DALL'AVERE FATTO INCOLPEVOLE AFFIDAMENTO SU UN PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO SUCCESSIVAMENTE ANNULLATO CORRISPONDE ALLA LESIONE DI UN DIRITTO SOGGETTIVO

TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 580/2013 – sent. del 27 luglio 2019, n. 850,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[*Conca D'Oro S.r.l.* c. *Comune di Orta San Giulio*]

Con il ricorso introduttivo, la Conca D'Oro s.r.l. ha domandato la condanna del Comune di Orta San Giulio al risarcimento del danno che derivatole dall'annullamento del permesso di costruire avente ad oggetto la realizzazione di un complesso alberghiero e dalla successiva revoca del finanziamento pubblico assegnato dalla Regione Piemonte. Con successivo ricorso, la società ha reiterato la richiesta di risarcimento del danno integrando la richiesta risarcitoria della voce di **"danno corrispondente ai costi di demolizione"**, ove la società sia costretta a dare esecuzione all'ordine demolitorio di tutto il terzo piano. Il Tribunale ritiene che la controversia abbia ad oggetto la *lesione*, non già di un interesse legittimo pretensivo, bensì **di una situazione di diritto soggettivo**, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del suo patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato (il permesso di costruire) e dalla revoca del finanziamento pubblico assegnato dalla Regione Piemonte. Sulla base di tale esegesi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione affermano la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie in cui il privato domandi il **risarcimento dei danni subiti per avere fatto incolpevole affidamento su un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giudica, successivamente annullato.** In conformità a tale interpretazione il ricorso è dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ed è individuato, quale giudice competente, il giudice ordinario. Sul tema si confronti C. Costituzionale 204/2004; Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 118 – Pres. Severini, Est. Franconiero. [V. Vaira]

CONDOTTE PENALMENTE RILEVANTI E OBBLIGO DI DICHIARAZIONE DELL'OPERATORE ECONOMICO

TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 185/2019 – sent. del 23 agosto 2019, n. 959,
***Pres.* Picone, *Est.* Risso**
[*Omissis c. Omissis*]

Con sentenza n. 959 del 2019, il TAR Piemonte accoglieva il ricorso per l'ottemperanza alla sentenza del TAR Piemonte, sez. I, n. 119 del 2018, confermata in appello dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5142 del 2018. La controversia originava dall'impugnazione di parte ricorrente dell'aggiudicazione relativa all'affidamento settennale del servizio di igiene urbana in diciannove comuni, per la mancata esclusione del raggruppamento di imprese aggiudicatario, considerate le asserite violazioni dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Nello specifico, le violazioni riguardavano fatti emersi nel corso di un procedimento penale a carico degli amministratori delle società interessate e la conseguente necessità che le condotte penalmente rilevanti, in fase di accertamento e non ancora colpite da una pronuncia di condanna, fossero dichiarate nel procedimento di gara, essendo elementi rilevanti nel giudizio di affidabilità dell'operatore economico. Secondo il Giudice amministrativo, sussiste, in capo alle imprese concorrenti, l'obbligo di dichiarare tutte le situazioni astrattamente ostative, ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016, come confermato dall'orientamento giurisprudenziale secondo cui le stazioni appaltanti "*possono porre a base della valutazione della sussistenza dell'elemento fiduciario fatti emersi in un giudizio penale, anche se non ancora oggetto di pronuncia passata in giudicato"* (in questi termini, Cons. Stato, sez. V, n. 5818 del 2017).

Nel caso di specie, dunque, i provvedimenti cautelari restrittivi della libertà personale disposti nei confronti degli amministratori delle società avrebbero dovuto essere soggetti ad un obbligo dichiarativo, da adempiere con diligenza professionale. Da ciò deriva, ad avviso del TAR, la nullità dei provvedimenti con i quali era stata confermata l'aggiudicazione del servizio e siffatta conclusione appare rafforzata anche dall'interpretazione affermatasi nella giurisprudenza UE, secondo cui la "*nozione di errore nell'esercizio della propria attività professionale comprende qualsiasi comportamento scorretto che incida sulla credibilità professionale dell'operatore economico, con la precisazione che è possibile accertare un errore grave commesso nell'esercizio della propria attività professionale con qualsiasi mezzo di prova, senza che sia richiesta una sentenza passata in giudicato*" (CGUE, ord. 4 giugno 2019, C-425/18). Di tal guisa, secondo il Collegio, appare ormai consolidato il principio per cui i fatti oggetto di accertamento in un procedimento penale, sebbene ancora in corso di svolgimento, possano essere considerati "*mezzi adeguati*" utilizzati dall'amministrazione aggiudicatrice, per dimostrare che l'operatore economico non sia affidabile e, al riguardo, "*non è richiesto che gli illeciti professionali posti a fondamento dell'esclusione del concorrente dalla gara siano stati accertati con sentenza, anche non definitiva, essendo infatti sufficiente che gli stessi siano ricavabili da altri gravi indizi*" (Cons. Stato, sez. V, n. 1367 del 2019; TAR Lombardia, Milano, sez. I, n. 1120 del 2019). [S. Matarazzo]

RAPPORTO CONCESSORIO TRA DIRITTO DI "INSISTENZA" E PROCEDIMENTO DI EVIDENZA PUBBLICA

TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 910/2018 – sent. del 14 maggio 2019, n. 588,

***Pres.* Testori, *Est.* Malanetto**

[Camping Holiday Inn s.r.l. c. Unione dei comuni collinari del Vergante]

La società Camping Holiday Inn s.r.l., titolare di concessione demaniale idrico-lacuale per lo svolgimento di attività di campeggio turistico, proponeva ricorso contro l'Unione di Comuni collinari del Vergante (NO), per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui era stata negata la proroga della concessione e il conseguente accertamento del diritto a vedersi riconosciuto il rinnovo della concessione. Nello specifico, sotto scadenza, la società aveva chiesto all'Unione il rinnovo della

concessione demaniale o, in alternativa, il suo prolungamento, al fine di ammortizzare gli investimenti effettuati, in considerazione delle ripercussioni negative subite a causa delle contingenze climatiche, della inefficiente manutenzione dei luoghi, oltre che dei ritardi nei pagamenti del canone. Di contro, l'Amministrazione aveva opposto diniego, stante l'esigenza di provvedere al nuovo affidamento previa procedura ad evidenza pubblica.

Vertendo le argomentazioni di parte ricorrente su aspetti interni del rapporto concessorio, non incidendo sulla presunta esistenza di un diritto al rinnovo del rapporto contrattuale, il Giudice amministrativo conclude per l'infondatezza del ricorso. Sul punto, il Collegio sottolinea, invero, come i rapporti concessori si caratterizzino per l'accollamento, in capo al privato, del rischio dell'attività svolta, pertanto, gli eventuali squilibri assumono rilievo al fine dell'esperimento dei tradizionali rimedi contrattuali, ma non conducono al riconoscimento di un presunto diritto ad ottenere proroghe o rinnovi, vigendo nella materia dei contratti pubblici il principio della procedura ad evidenza pubblica. Del resto, il tema del rinnovo delle concessioni demaniali è una problematica su cui il nostro Paese è stato più volte sanzionato in sede europea, in quanto i rinnovi automatici di concessioni demaniali, senza confronto concorrenziale, comportano una palese violazione del principio unionale della concorrenza. In proposito, il TAR richiama la giurisprudenza CGUE, secondo cui risulta incompatibile con il diritto unionale la previsione di meccanismi di proroga/rinnovo automatico, meccanismi che sono infatti stati espunti, nel nostro ordinamento, dal Codice della navigazione. In conclusione, respingendo il ricorso, il TAR sostiene le ragioni del diniego opposto dall'amministrazione, non sussistendo alcun diritto di "insistenza", sia in riferimento al rinnovo che all'eventuale concessione migliorativa, entrambi presupponenti l'imprescindibile confronto concorrenziale. [S. Matarazzo]

PROVVEDIMENTO DI ACQUISIZIONE SANANTE E DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 95/2019 – sent. del 4 luglio 2019, n. 783,
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[*S. e R. c. Comune di Casaleggio Novara*]

Nel caso esaminato, parti ricorrenti chiedevano al TAR Piemonte l'accoglimento della declaratoria dell'obbligo, in capo al Comune resistente, di avviare un procedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. 327/2001, per l'occupazione illegittima di una porzione di terreno edificabile adibito a via comunale, con richiesta di conseguente condanna alla corresponsione dell'indennità di occupazione, oltre che il riconoscimento di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale per il mancato utilizzo.

Di fronte a tale occupazione illegittima, che aveva già originato in passato un contenzioso civile, il Comune aveva manifestato l'intenzione di acquisire la suddetta strada al proprio patrimonio, notificando ai ricorrenti apposita comunicazione di avvio del procedimento di esproprio. Tuttavia, tale comunicazione non aveva avuto alcun seguito e, in occasione di una variante al piano regolatore generale, la strada era stata qualificata impropriamente come "*comunale*", nonostante non fosse intervenuto il titolo ablativo. Le successive diffide, affinché l'Amministrazione comunale procedesse con l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante, non avevano trovato alcun riscontro, pertanto, le ricorrenti invocavano l'avvenuta formazione del silenzio inadempimento.

Il TAR Piemonte, nel ritenere il ricorso fondato, richiama la costante giurisprudenza secondo cui il rimedio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. è ammissibile per reagire all'inerzia della pubblica Amministrazione su un'istanza di acquisizione c.d. sanante, con la precisazione che in virtù dell'art. 31, comma 3, c.p.a. il giudice non può però ordinare l'emanazione del provvedimento, ma solo di avviare e concludere il procedimento, venendo in rilievo un'attività connotata da ampi margini di discrezionalità

(in tal senso, TAR Latina, sez. I, 16 marzo 2018 n. 121; TAR Napoli, sez. V, 25 settembre 2018 n. 5593). Al riguardo, pur mancando un termine legale di conclusione del procedimento di cui si tratta, il Collegio afferma come non sia applicabile quello residuale di trenta giorni previsto all'art. 2 della legge 241 del 90, "*considerata la peculiarità e l'oggettiva complessità delle valutazioni demandate all'Amministrazione*".

Nel caso di specie, secondo il TAR Piemonte, a seguito della diffida notificata dalle ricorrenti si era creato un legittimo affidamento sull'ottenimento di una risposta espressa da parte dell'Amministrazione, sulla scelta tra acquisizione della porzione di terreno o relativa restituzione. Il Collegio attribuisce dunque al Comune il termine di novanta giorni dalla pubblicazione della sentenza per avviare e concludere, mediante provvedimento espresso, il procedimento di acquisizione sanante, "*restando peraltro libera l'Amministrazione di decidere discrezionalmente di accogliere l'istanza ovvero di respingerla*". Afferma infine l'inammissibilità della domanda di condanna al pagamento delle indennità e del risarcimento del danno previsti dall'art. 42 bis del d.p.r. 327/2001, essendo la decisione di acquisire la proprietà del bene espressione di discrezionalità della p.a., posta in alternativa alla restituzione, in quanto "*il g.a. non può condannare direttamente in sede di cognizione l'Amministrazione ad adottare tout court il provvedimento di acquisizione ex art. 42 bis T.U. espropriazioni (d.P.R. n. 327/2001); vi si oppongono, da un lato, il principio fondamentale di separazione dei poteri (e della riserva di Amministrazione) su cui è costruito il sistema costituzionale della giustizia amministrativa, dall'altro, uno dei suoi più importanti corollari processuali consistente nella tassatività ed eccezionalità dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a.*" (così, TAR Napoli, sez. V, 8 ottobre 2018 n. 5820). [S. Matarazzo]

MUTAMENTO DI DESTINZIONE D'USO E ONERI DI URBANIZZAZIONE
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 32/2019 – sent. del 14 giugno 2019, n. 687,
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[*C. c. Comune di Villastellone*]

Nel caso esaminato, la ricorrente - proprietaria di un fabbricato ad uso abitativo sito in zona agricola – aveva chiesto all'amministrazione comunale il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di lavori di restauro e di risanamento conservativo del fabbricato.

Con due distinti provvedimenti, il Comune aveva manifestato l'assenso al rilascio del titolo, subordinandolo tuttavia al pagamento di un importo comprensivo di oneri di urbanizzazione e di costo di costruzione, in applicazione delle disposizioni di cui alla legge regionale 56/1977 e del regolamento edilizio comunale. Secondo l'amministrazione, gli interventi edilizi menzionati avrebbero infatti comportato una modifica della destinazione d'uso dell'immobile da rurale a residenziale, giustificando la corresponsione dell'importo.

La ricorrente, impugnando i predetti provvedimenti, ne chiedeva invece l'annullamento, previo accertamento della relativa gratuità. In particolare, quest'ultima affermava l'insussistenza del mutamento di destinazione d'uso e quindi il mancato assoggettamento al contributo di costruzione, essendo stato l'edificio in questione costruito prima dell'entrata in vigore della legge 10/1977 e non avendo quindi beneficiato del regime derogatorio di esenzione ivi previsto, bensì del regime ordinario di gratuità allora vigente per le edificazioni abitative.

Parte ricorrente, inoltre, richiamando la giurisprudenza in materia, sosteneva come il pagamento degli oneri di urbanizzazione fosse dovuto solo in caso di aumento del carico urbanistico conseguente all'intervento di ristrutturazione edilizia, circostanza non verificatasi nel caso di specie, trattandosi di

mero restauro e risanamento, senza aumento di volumi, né superfici. Il giudice amministrativo accoglie il ricorso, confermando come sotto la vigenza della legge urbanistica 1150/1942 e prima dell'entrata in vigore della legge 10 del 1977, il rilascio della concessione edilizia non era soggetto al pagamento di oneri, in virtù di un regime ordinario applicabile a tutte le concessioni edilizie.

Soltanto con l'entrata in vigore della legge 10 del 1977, ricorda il TAR, è stato introdotto il principio dell'onerosità della concessione edilizia, con alcune deroghe previste all'art. 9 secondo cui il contributo di concessione non è dovuto, tra l'altro, "a) "*per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 L. 9 maggio 1975, n. 153*". Tale disposizione trova fondamento non nel minore carico urbanistico discendente da una abitazione di tipo rurale rispetto ad una abitazione di tipo civile, quanto nella volontà del legislatore di incentivare le attività imprenditoriali agricole, esonerando dal pagamento di contributi l'imprenditore agricolo che stabilisce la propria abitazione nei pressi della sua azienda.

L'esenzione dal contributo di concessione per la costruzione di residenze rurali da parte di imprenditori agricoli è contenuto anche nella legislazione urbanistica regionale, in particolare all'art. 25 della l.r. n. 56/1977, che ha previsto altresì l'obbligo di presentare all'amministrazione comunale un "*atto di impegno al mantenimento della destinazione dell'immobile a servizio dell'attività agricola*", stabilendo inoltre che in caso di cessazione dell'attività agricola "*è consentito il mutamento di destinazione d'uso, previa domanda e con il pagamento degli oneri relativi*", con decadenza *ex lege* dal beneficio prima ottenuto.

Da un lato, dunque, vengono in rilievo le residenze rurali realizzate a seguito della legge 10/1977 per le quali il passaggio dall'utilizzo rurale all'utilizzo civile comporta una modificazione della destinazione d'uso con la decadenza dal beneficio dell'esenzione; dall'altro, le residenze rurali costruite prima dell'entrata in vigore della legge 10/1977 per le quali, in caso di passaggio da un utilizzo all'altro, non si configura modifica della destinazione d'uso giuridicamente rilevante, poiché il titolo abilitativo quando rilasciato autorizzava entrambi gli utilizzi, concedendo il beneficio della gratuità, in modo generalizzato. E il caso esaminato, essendo stato il fabbricato edificato prima della legge 10/1977, rientra in quest'ultima categoria.

A ciò deve aggiungersi che il passaggio da una destinazione d'uso all'altra non aveva neanche determinato, nel caso analizzato, aumento del carico urbanistico, essendo un intervento di carattere conservativo delle parti già abitative del fabbricato, senza incremento di volumi o superfici. L'amministrazione comunale, afferma il TAR, aveva invece erroneamente applicato la disciplina urbanistica introdotta dalla legge 10/1977 e quella regionale successiva (l.r. 56/77 e l.r. 19/99), ad un immobile costruito in data precedente e quindi rientrante nell' ambito di applicazione della legge legge 1150/1942, che non distingueva tra tipologie di residenze, né prevedeva conseguenze in caso di mutamento di destinazione d'uso, vigendo un regime generalizzato di gratuità di tutti i titoli edilizi. Pertanto, previa disapplicazione della norma contenuta nel regolamento edilizio del Comune di Villastellone, il Collegio conclude per l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento degli atti impugnati da parte ricorrente e l'accertamento della mancata soggezione a contributo di costruzione dell'intervento di restauro e di risanamento considerato. [S. Matarazzo]

LA DISCIPLINA DELLA REVOCA È INAPPLICABILE AL *PROJECT FINANCING*
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 1184/2017 – sent. del 20 giugno 2019, n. 729,
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**

[*Ad Progetti S.r.l. c. Comune di Vercelli*]

Con sentenza n. 729 del 2019, il TAR Piemonte si è pronunciato sulla revoca di una dichiarazione di pubblico interesse. In particolare, la società ricorrente aveva formulato all'Amministrazione comunale una proposta per la realizzazione, in *project financing*, di un tempio crematorio presso il cimitero comunale. Con apposita deliberazione, la giunta comunale aveva ritenuto l'istanza di pubblico interesse e, per conseguenza, il menzionato intervento era stato inserito nella programmazione triennale dei lavori pubblici dell'ente comunale. A seguito di una mozione presentata dal consiglio comunale, tuttavia, si procedeva allo stralcio dell'opera dal piano triennale dei lavori pubblici e alla revoca, da parte della giunta comunale, della precedente deliberazione concernente la dichiarazione di pubblico interesse, non risultando più l'opera rispondente all'interesse pubblico "*perché inquinante, potenzialmente dannosa per la salute dei cittadini e non necessaria stante l'adeguatezza degli impianti già presenti sul territorio*".

Nel risolvere il caso di specie, il giudice amministrativo evidenzia la differenza sussistente tra l'istituto dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-nonies della legge 241 del 90 e quello della revoca (art. 21-quinquies), in quanto quest'ultimo rimedio "*non attribuisce rilievo né al rispetto di un termine ragionevole né all'affidamento del privato*".

Pertanto, il termine previsto per esercitare l'annullamento d'ufficio non trova applicazione quando interviene un provvedimento di revoca, inoltre, il TAR ritiene non fondata la censura sollevata da parte ricorrente concernente la violazione dell'art. 21-quinquies, per la mancata corresponsione di un indennizzo. In proposito, sottolinea come l'obbligo della pubblica Amministrazione di corrispondere l'indennizzo per ristorare il privato dai pregiudizi subiti dalla revoca riguardi esclusivamente i provvedimenti ad efficacia durevole, tra i quali non rientra la fattispecie esaminata, in cui era venuto in rilievo soltanto la dichiarazione di pubblico interesse (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2019, n. 820). Ancora, a sostegno delle proprie argomentazioni, il Collegio richiama l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la disciplina della revoca risulti inapplicabile al "*project financing*", stante il regime speciale contenuto all'art. 153, comma 19, del d.lgs. 163 del 2006, ora trasfuso all'art. 183, commi 12 e 15, del d.lgs. 50/2016 (in questo senso, a titolo esemplificativo, TAR Napoli, sez. II, 15 gennaio 2019, n. 218 e TAR Lazio, Roma, sez. II, 25 ottobre 2017, n. 10695).

Inoltre, secondo il TAR, non può trovare accoglimento nemmeno la pretesa risarcitoria basata sul riferimento all'art. 158 del d.lgs. n. 163/2006, poiché la menzionata previsione concerne la risoluzione per inadempimento e la revoca della concessione per motivi di pubblico interesse mentre, nel caso di specie, non era stata stipulata alcuna concessione. Concludendo, neanche la censura in merito alla violazione del dovere di correttezza di cui all'art. 1173 del c.c., con l'asserita responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione, può secondo il giudice ritenersi fondata, invero, "*non può giungersi alla conclusione che ogni esercizio di revoca comporti di per sé una violazione di tali doveri, trattandosi di un potere previsto dalla legge*". [S. Matarazzo]

ENTI LOCALI

LEGITTIMAZIONE ED INTERESSE AD IMPUGNARE ATTI DI PIANIFICAZIONE GENERALE COMUNALE
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 787/2012 – sent. del 26 giugno 2019, n. 798
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[M.R. et al. c. Comune di Ciriè]

I ricorrenti nel caso di specie sono una serie di privati cittadini, tutti residenti nel Comune di Ciriè e proprietari di terreni siti per la maggior parte nella zona agricola del PRGC vigente. Tali soggetti hanno impugnato la delibera consiliare comunale con la quale è stato adottato il progetto definitivo del nuovo PRGC (*ex* art. 15, L.R. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, *Tutela ed uso del suolo*), nonché tutti gli atti ad essa presupposti.

Le censure sollevate dai ricorrenti sono riassumibili in cinque motivi di ricorso tutti inerenti l'illogicità e l'irragionevolezza delle scelte di fondo dell'amministrazione comunale relative all'incremento, con l'adozione del nuovo piano, della capacità insediativa residenziale. Tale aumento pare causare un irragionevole consumo di suolo agricolo e pare porsi, quindi, in logiche commerciali e speculative prevalenti rispetto a quelle urbanistiche, in violazione sia dell'art. 20 della L.R. Piemonte n. 56/1977 sia dei criteri di pianificazione individuati dalla Regione stessa, consistenti nell'evitare le criticità della pianificazione dal punto di vista della dispersione dell'urbanizzato e della frammentazione del territorio.

Inoltre, sono stati rilevati dai ricorrenti ulteriori vizi procedurali, inerenti la mancata conclusione della VAS e la non ripubblicazione del Piano in seguito alla sua modifica per l'accoglimento di talune osservazioni ricevute. Il Comune, costituito in giudizio, ha resistito al gravame e, a seguito di ulteriori censure da parte dei ricorrenti e della memoria difensiva presentata dal Comune, la quale eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse concreto nonché, nel merito, l'infondatezza del ricorso stesso, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

In particolare, è stato affermato dai Giudici che, secondo consolidati principi giurisprudenziali, la legittimazione e l'interesse ad impugnare gli atti di pianificazione generale per garantirne la correttezza e assicurare il rispetto delle norme e dei principi dell'ordinamento sono sufficienti se i ricorrenti documentano di risiedere sul territorio e di essere titolari di diritti reali su immobili ivi ubicati (TAR Liguria - Genova, sez. I, 14 novembre 2013, n. 1404).

In riferimento al merito della questione, il Collegio stabilisce che, come accaduto in fattispecie analoga, il provvedimento regionale di approvazione degli atti di pianificazione va annullato qualora si rilevino difetto e contraddittorietà rispetto al comportamento tenuto dall'ente che, nel caso cui ci si riferisce, aveva, in un primo momento, formulato rilievi critici e richiesto modifiche al piano adottato ma, successivamente, lo aveva approvato nonostante il Comune avesse ignorato entrambi (TAR Piemonte -Torino, sez. I, 21 febbraio 2014, n. 327). [M. Demichelis]

I PRINCIPI DI PRECAUZIONE E SVILUPPO SOSTENIBILE GIUSTIFICANO LA LIMITAZIONE DELLA LIBERTA' DI LOCOMOZIONE E IL DIRITTO DI RECARSI AL LAVORO CON LA PROPRIA AUTOVETTURA
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 1091/2018 – sent. del 25 luglio 2019, n.838,
***Pres.* Picone, *Est.* Perilli**
[*OMISSIS* c. *Città metropolitana di Torino; Regione Piemonte; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*]

Il TAR Piemonte respinge l'impugnazione dell'ordinanza sindacale con cui, in attuazione del *Nuovo accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano*[1], il Comune di *OMISSIS* ha adottato misure provvisorie di limitazione del traffico veicolare, finalizzate alla riduzione delle emissioni delle sostanze inquinanti nell'atmosfera. L'ordinanza *de qua* è stata adottata invocando i poteri straordinari che l'articolo 50, comma 5, T.U.E.L. (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), attribuisce al Sindaco in relazione all'urgente necessità di interventi a carattere locale volti a superare situazioni di degrado dell'ambiente

potenzialmente dannose per la salute collettiva; necessità che nel caso di specie pare giustificata dal risultato dei rilevamenti effettuati dall'A.R.P.A. Piemonte, che documentano il superamento del valore limite della concentrazione del particolato MP10 nel territorio comunale interessato.

L'atto è impugnato, unitamente agli atti presupposti in esso richiamati, nella parte in cui dispone il temporaneo divieto di circolazione veicolare nel centro abitato dalle ore 8.00 alle 19.00 per i veicoli adibiti al trasporto di persone (categoria M1) dotati di motore diesel con omologazione uguale a Euro 1, 2, 3 e 4. I ricorrenti ritengono che le limitazioni temporanee alla circolazione veicolare ledano il diritto di circolazione, il diritto al lavoro, il diritto allo studio, ed altri diritti della personalità, denunziando inoltre un effetto sostanzialmente espropriativo dell'automobile loro intestata che violerebbe il loro diritto di proprietà.

Il TAR Piemonte applica il principio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 19 luglio 1996, n. 264, secondo cui la **libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato.** Tanto premesso, il Collegio specifica che l'emanazione di accordi di programma comportanti una bilanciamento dei diritti fondamentali allo scopo di riportare il valore delle emissioni delle sostanze inquinanti entro i limiti per le concentrazioni nell'aria trova il suo fondamento normativo nell'art. 9, comma 1, del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, che autorizza le Regioni e le Province autonome ad adottare un piano contenente le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione a fronte del superamento del livello degli inquinanti.

Quanto all'ordinanza sindacale oggetto di impugnazione, dall'esame sistematico delle disposizioni adottate in attuazione del predetto accordo emerge che, oltre all'obiettivo ambientale finalizzato alla riduzione delle emissioni, con il divieto di circolazione veicolare l'amministrazione comunale ha inteso perseguire anche il fine – mediato – di **incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico e di promuovere la cultura del trasporto sostenibile**, così come confermato dalle deroghe al divieto di circolazione previste per i veicoli della categoria M1 adibiti a servizi di trasporto pubblico, per i taxi di turno, per gli autoveicoli in servizio di noleggio, con o senza conducente, per i veicoli del trasporto condiviso (*car sharing)* e del co-vetturaggio (*car pooling*). Pertanto, il Collegio, in aderenza alla giurisprudenza prevalente del Consiglio di Stato (*ex multis*, Sezione V, 4 maggio 2017, n. 2031), osserva **che una parziale e temporanea limitazione della libertà di circolazione deve ritenersi giustificata quando discende dall'esigenza di tutelare il valore dell'ambiente**. A tale proposito, il **principio di precauzione** è da intendersi quale principio di sviluppo le cui **finalità preventive giustificano la sua valenza generale e trasversale in un particolare settore** per la tutela non soltanto di singoli beni giuridici, ma del più generale **valore dell'ambiente, funzionale alla tutela del benessere e della salute della collettività**. Tale principio, unitamente a quello di sviluppo sostenibile, **giustifica la limitazione di diritti fondamentali** quali la libertà di locomozione, il diritto di recarsi al lavoro con la propria autovettura ed alle diverse attività ricreative nei luoghi e negli orari prescelti, laddove la riduzione delle sostanze inquinanti dell'aria sia connotata da un **innegabile vantaggio per la saluta collettiva.**

Il Consiglio specifica, inoltre, che **il principio di precauzione non onera l'amministrazione di fornire la prova della sicura efficienza causale delle misure temporanee adottate ai fini della riduzione delle emissioni**. Al contrario, esso impone di intervenire anche ove non vi sia l'accertamento causale dell'effetto inquinante secondo il paradigma del "più probabile che non". Ciò consente di **presumere il pericolo per il bene della salute e per il valore dell'ambiente a fronte del mero superamento delle soglie limite,** a prescindere dalla valutazione delle concause. D'altronde l'applicazione del corollario causalistico *ceteris paribus* finirebbe per frustrare l'esigenza

preventiva sottesa al contenimento dei livelli delle polveri sottili nell'aria ed alla realizzazione dell'obiettivo euro-unitario della loro progressiva riduzione, assunto in attuazione del principio dello sviluppo sostenibile. [V.Vaira]

SCUOLA E UNIVERSITÀ

NESSUN AUTOMATISMO NELL'ESCLUSIONE DA SUCCESSIVI CONCORSI IN CASO DI LICENZIAMENTO *EX* ART. 54-*QUATER* TUPI
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 994/2018 – sent. del 19 giugno 2019, n. 725,
***Pres.* Testori, *Est.* Malanetto**
[Salis c. Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca]

Il TAR Piemonte ha accolto il ricorso per mezzo del quale la sig.ra Salis ha chiesto l'annullamento del decreto n. 11571 emesso, in data 03.08.2018, dall'Ufficio scolastico per il Piemonte. Con tale atto, l'Ufficio aveva disposto l'esclusione della ricorrente da un procedimento, inteso a reclutare del personale docente nella classe di concorso "disegno e storia dell'arte", per mancanza dei requisiti necessari per accedere al pubblico impiego. Infatti, nel 2016 la sig.ra Salis era stata licenziata da un impiego presso la pubblica amministrazione per aver erroneamente riportato delle informazioni false al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, incorrendo quindi nella sanzione prevista dall'art. 55-*quater*, co. 1, lett. d), del d.lgs. 165/2001. Pertanto, l'Ufficio scolastico ha applicato al caso di specie l'art. 2, co. 3, del d.p.r. 487/1994, che riproduce i contenuti l'art. 128 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, il quale prevede che "Non possono accedere agli impieghi coloro che [...] siano stati dichiarati decaduti da un impiego statale".

La ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento di esclusione sulla base del fatto che l'amministrazione scolastica, per poter procedere all'esclusione dalla procedura di reclutamento, avrebbe dovuto effettuare una valutazione del caso concreto, non potendo attribuire al precedente licenziamento *ex* art. 55-*quater* un effetto automatico di esclusione da qualsiasi successiva procedura. Il giudice amministrativo accoglie l'argomentazione della parte ricorrente, basando la propria argomentazione sulla sentenza della C. cost., 27 luglio 2007, n. 239. In tale occasione, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 128 del testo unico nella parte in cui non "prevede l'obbligo dell'amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall'impiego […] al fine della ponderazione della proporzione tra gravità del comportamento e divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato".

Di conseguenza, il TAR Piemonte riconosce che il licenziamento *ex* art. 55-*quater* "**può precludere alla ricorrente l'accesso a nuovi concorsi e quindi incarichi solo in esito da una concreta valutazione di gravità dell'addebito da parte dell'amministrazione, che porti a ritenere giustificato e proporzionale l'effetto definitivamente espulsivo dal mondo della scuola**". Poiché dalla motivazione non si desume alcuna ponderazione degli interessi in gioco da parte dell'Ufficio scolastico, il provvedimento di esclusione viene annullato dal giudice amministrativo. [R. Medda]

LE UNIVERSITÀ NON SONO TENUTE A BANDIRE CONCORSI APERTI ANCHE AI DOCENTI "INTERNI"
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 914/2018 – sent. del 1° agosto 2019, n. 889,
***Pres.* Picone, *Est.* Perilli**

Con la sentenza indicata il T.A.R. Piemonte ha respinto il ricorso proposto da un professore associato dell'Università del Piemonte Orientale contro il bando di concorso emanato dall'Ateneo per la chiamata di un professore ordinario nel suo stesso settore disciplinare (e le delibere del Consiglio di Dipartimento e del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo, ad esso presupposte), riservato ai docenti "esterni" ai sensi dell'art. 18 comma 4 della legge Gelmini (n. 240/2010). Tale disposizione prevede che le Università, nella loro programmazione triennale, debbano riservare "*almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio, o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell[e] università stess[e]*".

Dalla sentenza in oggetto si evince che questa controversia fa seguito ad un primo ricorso davanti al T.A.R. Piemonte (R.G. 1172/2017), con cui il medesimo docente aveva impugnato un bando di concorso di analogo contenuto; tale bando era stato annullato in autotutela dall'Università dopo che il Consiglio di Stato (riformando l'ordinanza cautelare del T.A.R.) ne aveva sospeso l'efficacia per difetto di adeguata motivazione circa la sussistenza dei presupposti della procedura *ex* art. 18 comma 4 citato (ordinanza della VI Sezione dell'11 maggio 2018, n. 2099). L'Ateneo ha poi bandito un nuovo concorso, dandone ulteriore motivazione, e il docente lo ha a sua volta contestato per difetto di motivazione. In particolare, secondo il ricorrente, l'Università non aveva dato conto delle ragioni per cui aveva deciso di bandire il concorso riservato ai candidati "esterni" in un settore concorsuale nel quale era presente un docente "interno" ("altamente qualificato"), che perciò era stato escluso a priori dalla procedura. Inoltre, non era stata effettuata dall'Ateneo un'indagine adeguata circa il fabbisogno di organico di tutti i Dipartimenti ("assegnandosi" arbitrariamente il posto *de quo* al Dipartimento di Medicina traslazionale, in cui il ricorrente prestava servizio), né – sempre secondo il ricorrente – era stato rispettato il vincolo del quinto dei posti richiesto dal citato art. 18 comma 4 l. n. 240/2010 per l'indizione del concorso riservato agli "esterni".

Nella sentenza in oggetto il T.A.R. Piemonte, nel respingere tali censure, afferma che la *ratio* della previsione di cui all'art. 18 comma 4 cit. è favorire la mobilità tra gli Atenei e lo "*scambio di competenze e di professionalità maturate in contesti culturali diversi*", oltre che "*prevenire i fenomeni patologici dell'autoreferenzialità formativa e dell'attribuzione dei posti vacanti a professori già inseriti nella compagine organizzativa*" dell'Ateneo; con i conseguenti rischi dell'"*appiattimento della dialettica culturale*" e della "*mancata attuazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa*" (vengono richiamati, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 12 agosto 2016, n. 3626, e due precedenti dello stesso T.A.R. Piemonte, Sez. I: sentenze del 18 marzo 2016, n. 372, e del 3 giugno 2017, n. 698). Questi principi verrebbero stravolti qualora si ritenesse che un Ateneo, in presenza di un professore "interno" di seconda fascia di una determinata disciplina, non possa bandire per il posto di ordinario il concorso riservato ai candidati "esterni", e sia tenuto – al contrario – a bandire il concorso "normale" aperto a tutti (di cui all'art. 18 comma 1 della legge Gelmini), per garantire a questo la possibilità di partecipare. In questa situazione dunque non esiste, afferma il T.A.R., alcun vincolo di bandire una procedura aperta anche ai candidati "interni": l'Università ha solo l'obbligo di motivare in modo adeguato l'eventuale scelta di effettuare una procedura riservata agli "esterni".

Nel caso di specie, l'Università del Piemonte Orientale ha assolto a tale onere motivazionale, perché ha indicato in modo puntuale le ragioni per cui ha scelto di attivare nell'area formativa della Cardiologia – nella quale il ricorrente presta servizio – la procedura per la copertura di un posto di professore di prima fascia riservata ai soli candidati "esterni". Tali ragioni vengono esaminate una per volta dal T.A.R., e tutte confermate. [G. Sobrino]

IL MANCATO RICONOSCIMENTO IN SEDE CONCORSUALE DELL'EQUIPOLLENZA DELL'ATTIVITÀ LAVORATIVA SVOLTA ALL'ESTERO DEVE ESSERE ADEGUATAMENTE MOTIVATO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 978/2018 – sent. del 15 luglio 2019, n. 802,
***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**
[Platinetti c. Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca]

Con la sentenza n. 802 del 15 luglio 2019, la seconda sezione del TAR Piemonte ha annullato alcuni atti (una parte dell'allegato al bando di concorso e il provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva) inerenti alla procedura selettiva, per titoli e per esami, per il reclutamento di personale docente nella scuola secondaria di I grado. All'esito della procedura, non essendosi collocata in posizione utile per l'ingresso nei ruoli dell'amministrazione scolastica, la sig.ra Platinetti ha presentato un ricorso chiedendo l'annullamento del provvedimento finale della procedura. La ricorrente ha asserito che sarebbe stata selezionata se la commissione giudicatrice non si fosse rifiutata – illegittimamente per, tra le altre cose, carenza di motivazione – di valutare tra i titoli la sua pregressa attività di insegnamento svolta presso la scuola comunale di Martigny (Svizzera).

Nell'accogliere la domanda cautelare, il TAR ha richiesto alla commissione giudicatrice di esplicitare, in maniera puntuale, i motivi di ordine giuridico in base ai quali l'attività lavorativa svolta in Svizzera potesse o meno essere riconosciuta come equipollente a quella svolta in Italia. Dopo aver riesaminato la posizione della sig.ra Platinetti, la commissione giudicatrice ha confermato la decisione precedente, fornendo questa volta una motivazione articolata. La ricorrente ha impugnato tale decisione per violazione di legge ed eccesso di potere e, inoltre, ha richiesto di essere ammessa in via cautelare al corso di formazione Fit in sovrannumero rispetto ai sei candidati già selezionati. La domanda cautelare è stata accolta dal TAR con l'ordinanza n. 13 dell'11 gennaio 2019.

Nel merito, il TAR ha ritenuto il ricorso fondato. Con riguardo all'impugnazione del bando, il tribunale ha stabilito che **le clausole D.1.1. e D.1.2., contenute nella tabella A di valutazione dei titoli allegata al bando, poiché "si prestano ad essere lette nel senso che gli unici titoli di servizio valutabili sono quelli maturati presso Paesi dell'Ue" devono essere annullate.** Ciò, infatti, contrasta con l'art. 12, co. 1, della legge 29/2006, secondo il quale l'amministrazione deve valutare la corrispondenza, rispetto a quelli indicati nel bando di concorso, dei titoli e delle certificazioni acquisiti in altri Stati membri dell'Unione europea, in Stati facenti parte dello Spazio economico europeo o in Svizzera.

Il TAR si sofferma, poi, sul provvedimento adottato dalla commissione giudicatrice a seguito del riesame richiesto dallo stesso tribunale. La commissione afferma che l'attività svolta presso la scuola di Martigny non sia equipollente all'attività normalmente svolta nella scuola italiana di pari grado, "poiché il docente che presta quest'ultima tipologia di servizio ha numerose e spesso fondamentali competenze ed attribuzioni che vanno ben oltre il solo insegnamento frontale del proprio strumento all'allievo". Inoltre, la commissione aggiunge che il riconoscimento dell'equipollenza contrasterebbe con una prassi consolidata che escluderebbe il riconoscimento dell'attività svolta presso una scuola straniera, seppur

blasonata. Il tribunale rigetta la tesi dell'amministrazione, accogliendo invece l'argomentazione della ricorrente. In primo luogo, **il mancato riconoscimento dell'equipollenza è basato su "presupposti meramente presuntivi e congetturali, disancorati dal benché minimo elemento istruttorio" e "quand'anche davvero sussistenti sarebbero comunque marginali ed estrinseci rispetto all'oggetto essenziale dell'attività di docenza, e come tali del tutto inidonei a differenziare in termini sostanziali l'attività di insegnamento"**. Inoltre, nemmeno il riferimento alla prassi amministrativa contraria al riconoscimento dell'equipollenza può legittimamente fornire una base giuridica alla decisione della commissione: trattandosi di un "richiamo del tutto generico" non suffragato da alcuna circolare regionale o provinciale, tale prassi deve considerarsi come priva "di sostanza e di rilievo giuridico". [R. Medda]

L'ANNULLAMENTO DELLA MANCATA AMMISSIONE ALL'ANNO SCOLASTICO SUCCESSIVO È POSSIBILE SOLTANTO IN PRESENZA DI VIZI MACROSCOPICI DI ILLOGICITÀ, IRRAGIONEVOLEZZA O DI ARBITRARIETÀ DELLA VALUTAZIONE

TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 907/2018 – sent. del 1° agosto 2019, n. 909,

***Pres.* Testori, *Est.* Limongelli**

[Omissis c. Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e Liceo Omissis]

Con la sentenza n. 909 del 1° agosto 2019, il TAR Piemonte ha respinto il ricorso, presentato dai genitori di una studentessa liceale, per l'annullamento del provvedimento di non ammissione alla classe successiva, adottato dal consiglio di classe a seguito del mancato recupero del debito formativo in due discipline nella sessione d'esame di settembre 2018.

Il ricorso presenta una pluralità di motivi. Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano che la scuola abbia comunicato soltanto tardivamente le difficoltà scolastiche della studentessa, impendendo alla stessa di recuperare in tempo utile il ritardo accumulato nella preparazione; inoltre, con riguardo a una specifica materia, i ricorrenti affermano che le attività di recupero organizzate dalla scuola siano state deficitarie dal punto di vista organizzativo. Basandosi sulla relazione del dirigente scolastico, il TAR non condivide la tesi dei ricorrenti: riconosce che la comunicazione famiglia-scuola sia stata costante durante tutto l'anno scolastico e che le attività integrative a supporto degli studenti in difficoltà fossero congrue, attività peraltro alle quali la studentessa ha partecipato soltanto in parte.

Con il secondo motivo del ricorso viene contestata la legittimità delle valutazioni delle prove d'esame svolte dalla studentessa, ritenuto che queste siano state valutate in maniera incomprensibile e seguendo una logica contraddittoria. Dopo aver individuato la regola di diritto applicabile, in base alla quale "**le valutazioni del consiglio di classe in sede di scrutinio finale relativamente alla promozione di un alunno e gli apprezzamenti sul grado di preparazione raggiunta nelle diverse discipline costituiscono espressione di un giudizio di discrezionalità tecnica che spetta al solo Consiglio di classe e che non è censurabile in sede di legittimità dal G.A. se non in presenza di vizi macroscopici di illogicità, irragionevolezza o di arbitrarietà della valutazione**", il TAR non riconosce la sussistenza di tali "vizi macroscopici" nel caso di specie. Anzi, i giudici riconoscono che, nonostante non siano investiti del potere né siano in possesso delle competenze tecniche per esercitare un sindacato stretto sulle valutazioni dei docenti, dall'esterno il giudizio finale di non ammissibilità "costituisce con tutta evidenza la corretta e lineare conseguenza" dell'esito delle prove di recupero, mentre "Inconsistenti, al riguardo, appaiono le deduzioni difensive di parte ricorrente, tese ad individuare pretese incongruenze ed errori nella valutazione di specifici profili delle prove scritte". Con ulteriore motivo, i ricorrenti affermano che il consiglio di classe non abbia preso in considerazione il

rendimento scolastico nel corso dell'intero anno scolastico, durante il quale la studentessa aveva mostrato un miglioramento complessivo. Ciò costituirebbe una violazione dell'art. 80 del r.d. 653/1925, in base al quale "Nell'assegnazione dei voti, si tiene conto degli scrutini precedenti, i quali, però, non possono avere valore decisivo". Il TAR disattende la ricostruzione dei ricorrenti, in quanto riconosce che l'andamento scolastico della studentessa nel corso dell'anno è stato nel complesso negativo e che il miglioramento, ancorché insufficiente, sia manifestato soltanto negli ultimi due mesi dell'anno scolastico.

Infine, il TAR respinge il quarto e ultimo motivo di ricorso definendo "formalistica e strumentale" la censura avente a oggetto l'assenza del dirigente scolastico all'interno della sottocommissione d'esame, in violazione dell'art. 73 del r.d. 653/1925. A tal proposito, i giudici ritengono che l'assenza del dirigente sia ragionevole, in quanto sarebbe fisicamente impossibile per tale figura essere presente simultaneamente nelle prove di esame che si svolgono in più di 40 classi. [R. Medda]

LEGITTIMO IL DINIEGO DELLA RICHIESTA DI ACCREDITAMENTO DI UNA SCUOLA PARITARIA QUANDO GIUSTIFICATO DALLE ESIGENZE DEL SERVIZIO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 424/2018 – sent. del 3 ottobre 2019, n. 1031,
***Pres.* Testori, *Est.* Malanetto**
[Associazione Miramax servizi educativi onlus c. Comune di Torino]

Con la sentenza n. 1031 del 3 ottobre 2019, il TAR Piemonte ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dall'Associazione Miramax, una onlus il cui scopo sociale è la gestione di un asilo nido a Torino. La ricorrente ha richiesto l'annullamento degli atti adottati dal Comune di Torino con i quali erano state respinte due richieste di convenzionamento presentate dalla stessa Associazione. Le richieste di convenzionamento erano fondate sull'art. 14 della l.r. Piemonte 28/2007, in base alla quale le "scuole dell'infanzia paritarie non dipendenti da enti locali territoriali operanti nel proprio territorio, purché non abbiano fine di lucro e siano aperte alla generalità dei cittadini" e "i comuni ove hanno sede, al fine di mantenere il servizio di pubblica utilità attualmente svolto, stipulano apposite convenzioni secondo lo schema tipo approvato dalla Giunta regionale".

Nel caso di specie, il Comune di Torino ha negato la richiesta di convenzionamento in quanto, stante l'evoluzione demografica che vede una sempre minor percentuale di persone in età prescolare, non vi era alcun bisogno di potenziare l'offerta educativa. Di diverso avviso è il ricorrente che, nel congelamento dell'attivazione di nuove convenzioni legge un'illegittima discriminazione tra i soggetti già convenzionati e coloro che aspirano a tale posizione. Nonostante non si pronunci su tali motivi, considerati assorbiti alla luce dell'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, il TAR si sofferma comunque sulla questione, seppur soltanto "ai fini di un mero inquadramento della problematica". A tal proposito, i giudici amministrativi sottolineano che le richieste contenute nel ricorso sono anomale: infatti, "**la ricorrente non ha sollecitato alcuna riorganizzazione del servizio ma ha semplicemente chiesto (non è chiarissimo a quale titolo) di entrare a far parte di un gruppo che essa stessa definisce illegittimamente "chiuso", beneficiando dell'illegittimità che stigmatizza ed offrendo un servizio che gli atti di programmazione degli enti pubblici preposti identificano come non necessario nell'impostazione del servizio pubblico**".

A prescindere da tali valutazioni, il TAR dichiara inammissibile il ricorso per carenza di interesse ad agire. La già citata disposizione contenuta nella legge regionale pone come requisito per la stipulazione della convenzione l'assenza, in capo al soggetto privato, del fine di lucro. Invece, secondo la ricostruzione dei giudici amministrativi, al momento della presentazione della prima richiesta di convenzionamento il soggetto privato presentava la forma giuridica di una società di capitale, trattandosi di una s.r.l. che gestiva una struttura educativa a Torino e, pertanto, non integrava il requisito dell'assenza dello scopo di lucro. Al momento della seconda richiesta di convenzionamento, invece, in base agli atti allegati non è stato possibile dimostrare l'esistenza effettiva di una associazione senza scopo di lucro, prodotto della trasformazione eterogenea della s.r.l. predetta, né tantomeno tale associazione disponesse della struttura educativa precedentemente appartenuta alla s.r.l. Per tali motivi, al momento delle due richieste il soggetto privato difettava del requisito soggettivo per poter stipulare la convenzione, provocando quindi la carenza dell'interesse ad agire al momento della presentazione del ricorso. [R. Medda]

SANITÀ

LA REGIONE CONDANNATA A PAGARE OLTRE 11 MILIONI DI EURO PER L' ATTIVITA' SVOLTA DAI PRESIDI SANITARI GIA' DELL'ORDINE MAURIZIANO
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 1097/2014 – sent. del 30 maggio 2019, n. 643,
***Pres.* Giordano, *Est.* Patelli**
[Fondazione Ordine Mauriziano c. Regione Piemonte]

La sentenza in oggetto si segnala per avere condannato la Regione Piemonte al pagamento, in favore della Fondazione Ordine Mauriziano (successore *ex lege* dell'Ordine Mauriziano, a partire dal 2004), di una somma assai rilevante: 11.593.577 euro. Ciò a titolo di corrispettivo per le prestazioni rese dai presidi sanitari già di proprietà dell'Ordine Mauriziano. In seguito a questa pronuncia la Regione, in sede di approvazione dell'assestamento al proprio bilancio di quest'anno, ha da ultimo riconosciuto un "debito fuori bilancio" corrispondente a tale importo, stabilendo di farvi fronte con le riserve iscritte nell'esercizio 2019 in un apposito fondo vincolato (art. 6 della legge regionale n. 22/2019 di assestamento al bilancio di previsione finanziario 2019-202).

La controversia (riassunta davanti al T.A.R. Piemonte a seguito della declaratoria della giurisdizione del G.A. operata dalla Cassazione, Sez. Unite, con l'ordinanza del 28 maggio 2014, n. 11917) riguarda delle "assegnazioni" di somme che – secondo la Fondazione Ordine Mauriziano – sarebbero state previste, ma non erogate dalla Regione per l'attività svolta negli anni 2001 e 2004 dagli ospedali "Mauriziano" Umberto I di Torino e I.R.C.C. di Candiolo, dal poliambulatorio di Luserna San Giovanni e, infine, dai presidi ospedalieri di Lanzo e Valenza. La domanda della Fondazione era, peraltro, ancora più elevata di quanto ha poi liquidato il T.A.R.: 29.359.982,71 euro in tutto.

Nella sentenza in oggetto, il T.A.R. Piemonte richiama, in primo luogo, il quadro normativo "*e storico*" che ha dato vita alla Fondazione Ordine Mauriziano, a seguito dello scioglimento dell'Ordine Mauriziano (il quale, come è noto, è anche oggetto di una disposizione transitoria e finale della Costituzione). In secondo luogo, il Tribunale rigetta la domanda di accertamento del credito della Fondazione relativa all'anno 2001 – pari a 928.291,63 euro –, ritenendo tale credito estinto a seguito di un accordo transattivo tra le parti, correttamente adempiuto. In terzo luogo, viene esaminata la domanda relativa all'anno 2004 – comprendente 16.868.339,75 euro quale saldo delle "anticipazioni

di cassa" per le attività dell'ospedale "Mauriziano" Umberto I di Torino e 7.783.673,22 euro per le attività dell'I.R.C.C. di Candiolo –, che la Fondazione basa su una convenzione stipulata con la Regione nel maggio 2004, fondata a sua volta sull'equiparazione tra questi istituti ospedalieri e gli ospedali di diretta gestione pubblica ai fini dell'erogazione dell'assistenza ospedaliera.

Al riguardo il T.A.R. afferma che la domanda della Fondazione muove dall'erroneo presupposto per cui agli ospedali pubblici (e quindi anche a quelli ad essi equiparati, come quelli oggetto del giudizio) spetti la corresponsione integrale del "*budget*" fissato annualmente dalla Regione, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992, e che nella convenzione tra la Fondazione e la Regione stessa, sopra citata, il termine "*budget*" fosse utilizzato quale sinonimo di "assegnazione economica a *forfait*". Il T.A.R. – richiamando la sentenza del T.A.R. Puglia, Bari del 29 febbraio 2012, n. 453 – ricostruisce la disciplina vigente prima del 2008 in materia di remunerazione delle prestazioni sanitarie, alla quale la convenzione fa riferimento. In base ad essa, vi sono due criteri per stabilire la remunerazione delle prestazioni svolte dai presidi: *(1)* il numero di prestazioni ad essi richiesto dalla Regione o dall'A.S.L. a norma della convenzione, da valorizzare economicamente secondo il Tariffario ("numero di prestazioni contrattualizzato"); *(2)* successivamente – quale "tetto di spesa massimo" – il "*budget*" comunque fissato nell'accordo. Secondo il T.A.R. Piemonte, la convenzione tra la Fondazione Mauriziano e la Regione non deroga a questi principi: a differenza di quanto sostiene la ricorrente, essa impone pur sempre ai presidi sanitari la rendicontazione "a consuntivo" delle prestazioni svolte, al fine di stabilire la quota esatta spettante all'Ordine Mauriziano (ora Fondazione) quale remunerazione.

Peraltro, una parte del credito rivendicato dalla Fondazione viene riconosciuta dal Tribunale, poiché la convenzione citata non prevede un numero massimo di "prestazioni contrattualizzate" e, dall'altro lato, la Regione Piemonte non ha dimostrato che fosse stato "contrattualizzato" un numero di prestazioni minore rispetto a quelle che la Fondazione afferma essere state rese dai presidi. Tali prestazioni – effettuate nei limiti del "tetto di spesa massimo" fissato dalla Regione, ma non ancora remunerate – ammontano a 4.338.046 euro per l'ospedale "Mauriziano" Umberto I di Torino e a 7.255.531 euro per l'I.R.C.C.S. di Candiolo (pari alla differenza tra i 29.631.235 euro di "*effettiva produzione sanitaria*" dell'Istituto e i 22.375.704 euro già versati dall'Amministrazione regionale): di qui la condanna al pagamento di 11.593.577 euro complessivi. [G. Sobrino]

LEGITTIMA LA RIORGANIZZAZIONE DELLA RETE OSPEDALIERA OPERATA DALLA REGIONE
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 148/2015 – sent. del 25 settembre 2019, n. 995,
***Pres.* Picone, *Est.* Perilli**
[Comune di Acqui Terme ed altri c. Regione Piemonte ed altri]

Con la sentenza in oggetto il T.A.R. Piemonte si è pronunciato sul ricorso proposto dal Comune di Acqui Terme e da altri quarantuno Comuni della zona contro i provvedimenti, adottati nella scorsa legislatura regionale, di riorganizzazione della rete ospedaliera piemontese – mediante la riduzione complessiva dei posti letto e la classificazione delle strutture sanitarie in "livelli a complessità crescente" (DD.G.R. del 19 novembre 2014, n. 1-600, e del 23 gennaio 2015, n. 1-924) – e, segnatamente, di "declassamento" dell'ospedale di Acqui Terme da ospedale c.d. "cardine" ad ospedale c.d. "di base con pronto soccorso". Tale decisione, secondo i Comuni ricorrenti, avrebbe comportato come conseguenza la perdita delle prestazioni sanitarie precedentemente erogate relative alla cardiologia, all'urologia, all'otorinolaringoiatria e all'oculistica e, comunque, l'erogazione di prestazioni assistenziali non congrue rispetto ai fabbisogni della popolazione di riferimento ed alla conformazione geografica del territorio dell'acquese. Il T.A.R. – confermando alcune sue precedenti decisioni in materia

(sentenza del 18 dicembre 2015, n. 1754; del 20 gennaio 2016, n. 73, sul "declassamento" dell'ospedale di Tortona) – ritiene legittima la riorganizzazione varata dalla Regione e respinge, di conseguenza, il ricorso.

Più specificamente, la sentenza in esame rigetta, in primo luogo, la censura riguardante il vizio di incompetenza delle delibere regionali impugnate: secondo i Comuni ricorrenti esse consisterebbero in "atti di programmazione" in materia sanitaria, perciò avrebbero dovuto essere adottate dal Consiglio regionale anziché dalla Giunta, ai sensi degli artt. 3 e 4 della l.r. n. 18/2007 (i quali demandano al Consiglio regionale l'adozione del "piano socio-sanitario regionale", mentre rimettono alla competenza della Giunta regionale le funzioni "esecutive" di indirizzo tecnico-amministrativo e di coordinamento delle attività delle aziende sanitarie). Al riguardo il T.A.R. opera una distinzione tra il "piano socio-sanitario regionale" (di cui alla citata l.r. n. 18/2007) ed i provvedimenti oggetto di giudizio: il primo stabilisce "*gli indirizzi strategici di programmazione socio-sanitaria*", questi ultimi hanno invece attuato degli specifici (e "*stringenti*") obiettivi imposti alle Regioni dalla legislazione statale, consistenti in particolare nel "*rimuovere tutti gli atti ... contrastanti con i parametri fissati per perseguire l'equilibrio economico-finanziario*" (la sentenza richiama, in proposito, l'art. 2 del d.l. n. 95/2012). Dalla ritenuta natura "non programmatoria" dei provvedimenti regionali impugnati deriva, secondo il Tribunale, la non necessità per la Regione di acquisire il previo parere della Conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria e di coinvolgere nel procedimento i soggetti interessati; peraltro l'art. 13 della l. n. 241/1990 prevede che la stessa attività di pianificazione e di programmazione non sia soggetta alle disposizioni sulla partecipazione dettate da tale legge, bensì da norme particolari che nella fattispecie non sono state adottate.

In secondo luogo, la sentenza in oggetto esamina un secondo gruppo di censure mosse contro la riorganizzazione della rete ospedaliera approvata dalla Regione: esse attengono all'illegittimità della revoca di una precedente D.G.R., con la quale erano stati individuati i criteri per l'attribuzione dei posti letto ed era stata definita la rete ospedaliera pubblica (D.G.R. n. 28-7558 del 2014); alla formulazione dello schema di regolamento ministeriale del 5 agosto 2014, n. 98 (sulla definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi per l'assistenza ospedaliera), presupposto delle deliberazioni regionali impugnate; al difetto di istruttoria e di motivazione in ordine all'efficienza della riorganizzazione disposta dal regolamento ministeriale stesso. In proposito il T.A.R., da un lato, richiama la propria precedente sentenza del 18 dicembre 2015, n. 1754 – confermata di recente dal Consiglio di Stato (Sezione III, sentenza del 19 aprile 2019, n. 2551) –, che ha già dichiarato legittima la revoca della D.G.R. n. 28-7558 del 2014, al fine del raggiungimento degli obiettivi finanziari di risparmio di spesa. Dall'altro lato, afferma che la scelta operata dai provvedimenti impugnati, di mantenere i presidi ospedalieri con funzioni "ridotte" nelle aree distanti entro 90 minuti dai centri c.d. "*hub*" (o "di secondo livello") ed entro 60 minuti da quelli c.d. "*spoke*" (o "di primo livello"), si sottrae a censure logiche in quanto "*a fronte di risorse limitate, quali quelle previste per il funzionamento della rete ospedaliera pubblica, le competenze rare e costose richieste per la cura di malattie complesse non possono essere assicurate in maniera diffusa sul territorio regionale ma devono essere concentrate in centri regionali altamente specializzati*".

Infine la sentenza in esame respinge la censura dei Comuni ricorrenti relativa all'utilizzo, da parte dei provvedimenti impugnati, del criterio della popolazione residente anziché di quella c.d. "pesata" – prevista dai regolamenti ministeriali in attuazione del d.lgs. n. 68/2011 – come parametro per classificare gli ospedali. Il T.A.R., sul punto, richiama e condivide la relazione del Direttore generale dell'Assessorato regionale alla Sanità depositata in giudizio (in seguito ad una specifica ordinanza istruttoria): correttamente la revisione della rete ospedaliera piemontese è stata operata tenendo conto

della popolazione residente e del numero dei passaggi appropriati, del tempo di percorrenza in relazione alle caratteristiche orografiche del territorio e dei volumi di attività reali o attesi; in particolare, l'ospedale di Acqui Terme doveva necessariamente essere classificato come ospedale c.d. "di base con pronto soccorso", in quanto ha un bacino di utenza pari a 58.022 abitanti ed un numero di accessi annui al Pronto Soccorso inferiore a 20.000. Il "declassamento" di tale ospedale, inoltre, ha comportato una semplice riduzione del personale adibito al servizio di cardiologia e non la soppressione del servizio stesso: a fronte "*dell'adempimento degli obblighi finanziari di riduzione della spesa sanitaria, la contrazione del numero dei cardiologi in servizio nel reparto di cardiologia da otto a cinque unità, ove affiancata dall'istituzione di un presidio di cardiologia a livello territoriale, rende la riorganizzazione razionale e congrua in relazione al territorio di riferimento*". [G. Sobrino]

DIRITTI & LIBERTÀ FONDAMENTALI

LA DISCREZIONALITA' RISERVATA ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A FRONTE DELL'INTERESSE PRIVATO DEL SOGGETTO AL CAMBIAMENTO DEL PROPRIO NOME E COGNOME
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 337/2018 – sent. del 6 agosto 2019, n. 925,
***Pres.* Picone, *Est.* Patelli**
[*OMISSIS* c. *Ufficio Territoriale del Governo - OMISSIS*]

Il TAR Piemonte ha accolto il ricorso per l'annullamento del provvedimento con il quale il Prefetto dispone il rigetto dell'istanza di cambiamento del nome e del cognome dell'interessato. La richiesta di modifica delle proprie generalità, presentata a seguito dell'ottenimento della cittadinanza italiana ai fini dell'iscrizione dell'atto di nascita nei registri di stato civile del Comune, era motivata dal fatto che il cognome dell'istante avrebbe rivelato la sua origine naturale, cultura e religione *"nelle quali lo stesso non si riconosce"*. La Prefettura respingeva l'istanza in quanto *"le motivazioni addotte dall'istante non trovano riscontro nel contesto culturale italiano, atteso che in Italia le generalità attuali non costituiscono cause di discriminazione socio-culturali;(...) e ritenuto che, alla luce del quadro complesso e non armonico fornito dall'istante, un eventuale cambiamento del cognome e nome porterebbe ad una inevitabile compromissione dell'interesse pubblicistico alla tendenziale stabilità nel tempo di detti elementi"*. A fronte di tale motivazione di rigetto, il ricorrente eccepisce la violazione di legge in relazione agli artt. 89 e ss. del D.P.R. 54/2012, nonché agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, denunziando il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

Il Codice civile, agli artt. 6 e ss., **tutela il diritto al nome** – composto dal prenome e dal cognome – quale elemento identificativo della persona e segno distintivo della discendenza familiare. Tale norma va letta alla luce dell'art. 22 Cost. che, in combinato disposto con l'art. 2 Cost., **tutela il diritto al nome nei confronti dei poteri pubblici** ed appresta una tutela assoluta al **diritto all'identità personale** di cui il nome costituisce una componente essenziale che distingue e identifica la persona nella vita di relazione. Sul piano amministrativo, gli artt. 89 e ss. del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile) disciplinano il procedimento per la modifica del nome e del cognome, da introdurre con richiesta motivata indirizzata al Prefetto. Nel procedimento devono essere contemperati l'interesse all'identità personale e l'interesse pubblicistico alla tendenziale stabilità del cognome, volto a consentire la spedita e certa

identificazione delle persone fisiche. Specificamente, **l'art. 89 del citato d.P.R. 369/2000 prevede che l'interessato possa cambiare il proprio nome o cognome "*anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale*"** indicando le ragioni della modifica richiesta.

Dalla lettura di tale disposto normativo si evince che **il cambiamento del nome non ha carattere eccezionale**. Può dunque essere richiesto non solo per le ipotesi espressamente indicate a titolo esemplificativo, ma anche per qualunque altra ragione, specificata nella relativa istanza, in ordine alla quale la Prefettura effettuerà un vaglio di meritevolezza e di compatibilità con il pubblico interesse alla stabilità ed alla certezza degli elementi identificativi della persona e del suo status giuridico e sociale, come da consolidata giurisprudenza in materia (si cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 ottobre 2013, n. 5021; id., sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2320; T.A.R. Lazio, sez. I-ter, 24 aprile 2018 n. 4439 e 29 aprile 2015, n. 6186). Il Consiglio di Stato afferma la sussistenza di un ampio riconoscimento della facoltà di cambiare il proprio cognome. A fronte di tale ampia facoltà, la sfera di discrezionalità riservata alla Pubblica Amministrazione deve intendersi circoscritta alla individuazione di puntuali ragioni di pubblico interesse che giustifichino il sacrificio dell'interesse privato del soggetto al cambiamento del proprio cognome, e pertanto, il provvedimento ministeriale negativo deve essere specificamente e congruamente motivato(così Cons. Stato n. 5021/2013 cit.). Dacché nel caso di specie manca una siffatta puntuale indicazione delle ragioni di pubblico interesse che giustificano la compromissione dell'interesse del privato, il Collegio ritiene illegittimo il provvedimento prefettizio impugnato in quanto non sorretto da motivazione in grado di dare conto dei diversi valori in gioco nel caso concreto e dei criteri utilizzati per contemperarli congruamente. [V.Vaira]

SULLA COMPETENZA DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI IN TEMA DEI DIRITTI DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO FERROVIARIO IN IPOTESI DI RITARDO
TAR Piemonte, Sez. II - R.G. 436/2019 – sent. del 18 giugno 2019, n. 690,
***Pres.* Testori, *Est.* Malanetto**
[*Trenitalia s.p.a. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane c. Autorita' di Regolazione dei Trasporti*]

Il contenzioso ha ad oggetto la configurazione della tutela indenniTARia dell'utente in caso di ritardo del treno come definita nelle Delibere A.R.T. – Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 43/2018 e 106/2018, recanti rispettivamente l'avvio del procedimento e consultazione pubblica, e la successiva approvazione di *Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*. A norma dell'art. 3, d.lgs. n. 70 del 2014, l'A.R.T. è stata individuata dal legislatore italiano quale "organismo di controllo" ai sensi dell'art. 30 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario (Regolamento CE n. 1371/2007). Ad essa sono affidati compiti di accertamento delle violazioni di tale normativa e di applicazione delle relative sanzioni.

La società ricorrente denuncia l'illegittimità della delibera n. 106/2018 nella misura in cui prevede criteri puntuali per la determinazione del ritardo utile ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo i gestori dei servizi. Un primo elemento del contendere riguarda l'interpretazione di "ritardo" resa dall'Autorità. Il Regolamento CE n. 1371/2007, all'art. 3 par. 12, definisce il ritardo come "*la differenza di tempo tra l'ora di arrivo prevista del passeggero secondo l'orario pubblicato e l'ora del suo arrivo effettivo o previsto*". Le conseguenze del ritardo per l'arrivo del passeggero

alla "*destinazione finale prevista dal contratto di trasporto*" sono disciplinate all'art. 16 del Regolamento CE n. 1371/200 e consistono nell'ottenimento del rimborso del biglietto o, a scelta del passeggero, la prosecuzione del viaggio su itinerari alternativi.

A norma dell'art. 14, d.lgs. n. 70/2014 recante *Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, l'impresa ferroviaria ha l'obbligo di rendere conoscibili ai passeggeri con mezzi idonei le disposizioni concernenti le modalità di indennizzo e di risarcimento in caso di responsabilità per ritardi. In caso di inosservanza di tale obbligo, l'impresa ferroviaria è soggetta a sanzione amministrativa pecuniaria. Tale norma va dunque letta in combinato disposto con la disciplina europea dei rimborsi e ulteriori rimedi in caso di ritardo. A fronte di tale correlazione la Commissione europea ha chiarito, con comunicazione 2015/C 220/01, che il ritardo si riferisce sempre al ritardo del viaggio del passeggero (parte debole del rapporto) e che l'intera normativa europea è a tutela delle prerogative e degli interessi del trasportato, il quale realizza il proprio interesse alla discesa in stazione. Alla luce di tali considerazioni il TAR Piemonte ha precisato che, per l'utente, l'unico momento qualificabile come "arrivo" è quello in cui egli può effettivamente scendere dal convoglio e perseguire le proprie esigenze. **Il contratto di trasporto**, essendo finalizzato al momento in cui il passeggero giunge nella destinazione di suo interesse (ossia al momento in cui può scendere dal treno), **esaurisce la sua funzione *a destinazione,* cioè nel "luogo" in cui le parti hanno convenuto che il passeggero sia trasportato**, e non nel primo tratto del binario della stazione. Pare poi certamente pertinente la nozione di "arrivo" come delineata nella sentenza resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in causa C-452/2013 in tema di trasporto aereo. A tal riguardo, la Corte ha precisato che la situazione dei passeggeri non cambia né quando l'aereo tocca la pista di atterraggio, né quando raggiunge il parcheggio, tanto meno quando sono azionati i freni di stazionamento, dal momento che è solo con l'effettiva discesa dall'aeromobile che i passeggeri ottengono il risultato auspicato con la stipulazione del contratto.

Inoltre, **posto che la normativa di tutela dei consumatori e utenti dei servizi di trasporto ha una matrice europea, la relativa interpretazione deve essere oggettiva e ugualmente uniforme nei vari paesi membri**. L'interpretazione di "ritardo" ai fini della configurazione della tutela indennitaria deve dunque essere conforme, oltre che all'oggetto del contratto alla luce dell'effettivo interesse dell'utente, alla presupposta normativa europea, la quale menziona esplicitamente la "destinazione finale" del viaggiatore. Ne discende che **la definizione dei parametri rilevanti per la nozione oggettiva di "ritardo" non può in alcun modo essere rimessa alla concessione, invocata in ricorso, che regolamenta il rapporto del concessionario di rete**. Di qui l'infondatezza dell'assunto secondo il quale l'ART non avrebbe competenza in materia, essendo per contro lo specifico organismo nazionale preposto a vigilare sul rispetto dei diritti degli utenti del trasporto ferroviario e a sanzionarne le eventuali violazioni. Ugualmente infondata è la censura di "arbitrarietà" del parametro di apertura delle porte posto dall'ART come criterio (oggettivo e non certo soggettivo) di rilievo dell'eventuale dato di ritardo, in quanto tale parametro è conforme alla normativa e giurisprudenza europee e tecnicamente verificabile.

Pertanto, **assodata la competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 70 del 2014, in merito all'applicazione della normativa in tema di tutela dei diritti degli utenti del servizio ferroviario in ipotesi di ritardo il TAR Piemonte afferma che, nell'ambito di tale competenza, l'Autorità detta indicazioni per l'individuazione oggettiva del concetto di ritardo da computarsi alla luce dell'oggetto del contratto di trasporto e del**

concreto interesse del passeggero. Rispetto alla configurazione del ritardo, nel caso *de quo* non è censurabile la scelta dell'ART di prendere in considerazione il momento in cui il treno giunge a destinazione e vengono aperte le porte del convoglio. [V.Vaira]

LEGITTIMI I PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DI MILITARI CHE ESPONGONO SIMBOLI DEL REGIME FASCISTA
TAR Piemonte, Sez. I - R.G. 1080 e 1082/2016 - sent. 20 marzo 2019 – 21 e 28 giugno 2019, nn. 730 e 741,
***Pres*. Giordano, *Est*. Patelli**
[*OMISSIS c. Ministero della Difesa*]

Le due sentenze in commento intervengono in un ambito delicato dell'esercizio dei pubblici poteri, al crocevia tra la tutela dell'interesse all'imparzialità della p.a. e la garanzia dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, tra cui la libertà di manifestazione del pensiero.

I ricorrenti, due appartenenti alla Legione Carabinieri Piemonte e Valle d'Aosta di stanza a Susa, impugnavano dinanzi al TAR Piemonte il provvedimento disciplinare loro irrogato dal Comando provinciale a seguito del rinvenimento nell'ufficio loro in uso di cimeli dell'epoca fascista. Tale provvedimento sanzionatorio era stato confermato in sede di ricorso gerarchico, dopo che già il Comandante della Compagnia aveva irrogato ai due militari, un appuntato e un maresciallo, la sanzione della consegna per un giorno. Nel ricorso davanti al TAR, i ricorrenti deducevano una serie di vizi dei provvedimenti del Comando provinciale, deduzioni che, però, venivano ritenute infondate.

In particolare, il TAR Piemonte ha negato che vi fossero motivi ragionevoli per ritenere che l'Amministrazione avesse errato nella propria valutazione circa la natura fascista dei cimeli rinvenuti. Il provvedimento sanzionatorio era stato, anzi, molto circostanziato nella propria contestazione degli addebiti ovvero nella descrizione, rispettivamente, dei quadretti militareschi e del busto raffigurante Benito Mussolini ovvero del calendario storico del fascismo che corredava la parete retrostante la scrivania dell'ufficio dei militari. Nessuna querela di falso, del resto, era stata proposta dai ricorrenti. Con riguardo all'omessa istruttoria, il TAR Piemonte negava che il procedimento disciplinare si fosse svolto esclusivamente sulla base di una mera segnalazione proveniente dall'esterno, senza che il Comando avesse svolto alcun tipo di indagine, visto che, invece, era emerso dagli atti come il Comandante avesse personalmente constatato la presenza degli oggetti denunciati. Limitatamente alle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (artt. 717 e 732 D.P.R. n. 90/2010), le quali prevedono che il militare debba compiere azioni che siano confacenti alla dignità e al decoro e, comunque, mantenere sempre una condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle Forze Armate, il Collegio rigettava l'eccezione di una loro falsa applicazione, atteso che, pur non essendo previsto un elenco tassativo di comportamenti vietati, tali **disposizioni richiedono di essere lette alla luce delle altre norme dell'ordinamento, in primo luogo quelle della Costituzione, fondata sui valori dell'antifascismo e di ripudio dell'ideologia autoritaria fascista**, sottesi implicitamente all'affermazione del carattere democratico della Repubblica (**art. 1 Cost**.) ed esplicitamente affermati nella XII disposizione finale. Inoltre, l'**art. 52, co. 3 Cost.** dispone che «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica» e, più specificamente, l'art. 1483 d.lgs. n. 66/2010 (*Codice dell'ordinamento militare*) pone il principio di apoliticità delle forze armate medesime, quale diretta applicazione – si potrebbe forse aggiungere ad integrazione di quanto correttamente opinato dal TAR - del principio di imparzialità dell'Amministrazione di cui all'**art. 97, co. 2 Cost.** Nel caso di specie, l'ostensione di simboli del periodo fascista e non il loro mero possesso costituisce una condotta provocatoria o comunque idonea ad apparire come tale presso il pubblico

poiché espressione del pensiero politico del militare, pensiero che, peraltro, risulta contrario allo spirito democratico della Repubblica. Una condotta ispirata alla civile convivenza, ricorda da ultimo il TAR, è quanto mai necessaria a garanzia della dignità della persona quando si svolgano operazioni di polizia giudiziaria delicate come quelle della privazione della libertà personale, circostanza nella quale le suppellettili erano state notate e segnalate per la prima volta. Pertanto, si potrebbe concludere che ogniqualvolta negli uffici delle Forze Armate siano esposti oggetti idonei a far trasparire l'assenza di imparzialità nell'esercizio dei pubblici poteri la sanzione disciplinare da parte dei superiori gerarchici risulta un mezzo proporzionato all'offesa provocata. [G. Boggero]

T.A.R. VALLE D'AOSTA

ILLEGITTIMO L'ATTO DI AUTOMATICA ESCLUSIONE DALLA GARA DI UNA SOCIETA' CHE FORMULA UN'OFFERTA CONTENENTE UN RIBASSO AL COSTO DEL LAVORO, DOVENDO TALE COSTO VALUTARSI NEL PROCEDIMENTO DI VERIFICA DI CONGRUITA'
TAR Valle d'Aosta - R.G. 21/2019 - sent. 7 agosto 2019 – 9 agosto 2019, n. 44,
***Pres*. Migliozzi, *Est*. De Vita**
[*Euroservice Group S.r.l. c. Regione autonoma Valle d'Aosta e Comune di Pont Saint-Martin*]

Il TAR Valle d'Aosta ha accolto il ricorso della società Euroservice Group S.r.l. avverso il provvedimento di esclusione alla gara per l'affidamento del servizio di pulizia delle pertinenze e degli stabili comunali di Pont-Saint-Martin per il triennio 2019-2022 adottato da In.Va. S.p.A. – Centrale Unica di Committenza della Regione autonoma Valle d'Aosta. La Centrale aveva escluso la società ricorrente sul presupposto dell'inderogabilità delle clausole del disciplinare di gara che stabilivano che il costo del lavoro non potesse essere soggetto a ribasso, mentre essa aveva formulato un'offerta contenente un ribasso al costo del lavoro. Assumendo l'illegittimità della predetta esclusione, la ricorrente ne chiedeva l'annullamento, in via principale, per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, avendo la stessa offerto un ribasso sul costo del lavoro stabilito dalla Stazione appaltante nella *lex specialis,* pur non essendo possibile escludere in via automatica un'offerta in assenza di un procedimento di verifica della sua congruità. Tale doglianza veniva ritenuta fondata dal TAR.

Innanzitutto, **le clausole non appaiono di significato univoco, stante l'assenza di una espressa comminatoria di esclusione in caso di loro violazione** (sulla tassatività delle cause di esclusione dalle gare, cfr. Consiglio di Stato, III, 26 luglio 2019, n. 5295). Ma l'esclusione della ricorrente dalla gara non è legittima secondo il Collegio, in considerazione della **impossibilità di ritenere *ex se* anomala un'offerta che indichi un costo della manodopera inferiore a quello indicato dalla Stazione appaltante, dovendo necessariamente lo stesso costo essere valutato nell'ambito della verifica di congruità**, tenuto conto che di regola le tabelle redatte dal Ministero competente su cui si fonda la valutazione della Stazione appaltante esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima di per sé un giudizio di anomalia (Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 2017, n. 501; altresì, III, 13 marzo 2018, n. 1609; III, 21 luglio 2017 n. 3623; 25 novembre 2016, n. 4989). Né è rilevante l'eccezione formulata dalla Stazione appaltante, in ordine alla stretta connessione esistente tra la

prescrizione relativa all'inderogabilità del costo del lavoro e la clausola sociale di cui all'art. 23 del Disciplinare, dal momento che dall'articolo 50 del d.lgs. n. 50/2016 **non emerge affatto un vincolo assoluto in capo al partecipante alla gara (e futuro aggiudicatario) di dover assorbire necessariamente il personale attualmente impiegato presso l'Amministrazione procedente, essendo un tale impegno da conciliare con le esigenze produttive e la libertà di impresa del concorrente** La cd. clausola sociale, difatti, deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e dell'Unione europea in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, risultando altrimenti lesiva dei richiamati principi nel senso di scoraggiare la partecipazione alla gara e di limitare eccessivamente la platea dei partecipanti.

LEGITTIMA L'ESCLUSIONE DAL CONCORSO STRAORDINARIO PER DOCENTI DELLA SCUOLA DELL'INFANZIA E PRIMARIA DI COLORO CHE HANNO PRESTATO SERVIZIO SOLTANTO NELLA SCUOLA PARITARIA

TAR Valle d'Aosta - R.G. 9 e 11/2019 – sent. 10 luglio 2019 – 18 agosto 2019, nn. 40 e 41,
***Pres.* Migliozzi, *Est.* De Vita**
[*Belley & al. E Barailler & al. c. Regione autonoma Valle d'Aosta*]

Il TAR Valle d'Aosta ha respinto i ricorsi con i quali svariati docenti avevano impugnato il Decreto del Presidente della Regione Valle d'Aosta n. 26596/SS del 14 dicembre 2018, con il quale era stato indetto un concorso straordinario, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento a tempo indeterminato di personale docente per la scuola dell'infanzia e primaria su posto Comune e di sostegno nelle istituzioni scolastiche della Regione autonoma Valle d'Aosta, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di prendervi parte per coloro che, come i ricorrenti, hanno prestato servizio esclusivamente nella scuola paritaria, pur essendo quest'ultima a tutti gli effetti equiparata dalla normativa scolastica alla scuola pubblica, statale e regionale. La doglianza veniva ritenuta infondata dal Collegio, dal momento che nel Decreto impugnato **i requisiti di partecipazione al concorso straordinario sono stati stabiliti direttamente, e con efficacia cogente, dal legislatore statale, con l'ovvia conseguenza che l'Amministrazione scolastica regionale si è limitata a recepirli senza apportarvi alcuna modifica o integrazione.** Non residuando, pertanto, in capo alla Regione alcun margine di discrezionalità in ordine all'individuazione dei requisiti di partecipazione al concorso straordinario per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente per la scuola dell'infanzia e primaria, deve essere respinta la censura proposta dai ricorrenti, attesa, in parte qua, la perfetta corrispondenza al dettato legislativo dell'impugnato provvedimento regionale.

In subordine, i ricorrenti eccepivano l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-quinquies, lett. a e b, del decreto legge n. 87 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 2018, in relazione agli artt. 3 e 97, secondo comma, della Costituzione, avuto riguardo alla disposta equiparazione a livello normativo delle scuole paritarie rispetto a quelle statali o regionali, in quanto tutte appartenenti al sistema nazionale e regionale di istruzione e svolgenti un servizio pubblico, cui conseguirebbe l'assoluta parificazione dell'attività svolta dai docenti operanti nei diversi comparti, come pure dei loro titoli di servizio. Anche tale doglianza veniva dichiarata infondata. Una tale argomentazione tuttavia non risulta condivisibile, rendendo di conseguenza priva del requisito della "non manifesta infondatezza" di cui all'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), la prospettata questione di costituzionalità.

In primo luogo, **il TAR sottolineava la natura straordinaria del concorso** – per titoli e prova orale (art. 7 del Bando) – **espressamente bandito "in deroga alle ordinarie procedure autorizzatorie, che rimangono ferme per le successive immissioni in ruolo"**, poiché lo stesso risulta riservato ad alcune categorie di soggetti e quindi si pone alla stregua di un'eccezione rispetto alla regola generale del concorso pubblico, quale procedura aperta a tutti e destinata a selezionare i migliori, come stabilito dall'art. 97, quarto comma, della Costituzione (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2018). **Tale procedura concorsuale straordinaria, riservata, è stata avviata allo scopo di sanare in qualche misura la posizione dei docenti in possesso di diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, i cui contratti di lavoro, stipulati a seguito dell'inserimento con riserva nelle graduatorie ad esaurimento, sono decaduti (o decadranno**) all'esito dei provvedimenti giurisdizionali successivi alla celebre pronuncia del Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 dicembre 2017, n. 11, in base alla quale l'abilitazione all'insegnamento nella scuola materna ed elementare non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle graduatorie permanenti istituite dall'art. 401 d.lgs. 297/1994, essendo, invece, previsto a tale fine il superamento di procedure di natura concorsuale.

Secondo il TAR Valle d'Aosta, **la posizione dei docenti delle scuole pubbliche rispetto a quelli delle scuole paritarie**, pur essendo caratterizzata da una sostanziale equipollenza (cfr. legge n. 62 del 2000; in giurisprudenza, ex multis, Cassazione, Sez. Lavoro, 20 febbraio 2018, n. 4080), **non può essere assunta come del tutto identica, avuto riguardo alla ontologica e ineliminabile differenza legata alla natura pubblica delle prime e alla natura privata delle seconde, da cui discende un diverso meccanismo di selezione, almeno a livello astratto** (Consiglio di Stato, VI, ord. 15 settembre 2018, n. 4378). Del resto, la non perfetta identità delle due posizioni sembra avvalorata proprio dalla normativa che ha stabilito, ad alcuni fini, l'equiparazione del servizio prestato presso le scuole paritarie rispetto a quello svolto presso gli istituti pubblici (cfr. art. 2, comma 2, della legge n. 333 del 2001), visto che in assenza di tale espressa specificazione non si sarebbe avuta alcuna assimilazione tra le due tipologie di servizio; inoltre, ciò sembra rafforzare la tesi che, per gli altri aspetti, nel silenzio della legge, non vi sia perfetta corrispondenza tra i ruoli posti a confronto. **Ne discenderebbe che siffatta differenziazione rappresenta una "causa normativa" non palesemente irrazionale e quindi rispettosa del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.** Risulterebbe chiara, difatti, l'intenzione del legislatore di incidere sulla posizione dei docenti che lavorano presso le istituzioni scolastiche statali, al fine di garantirne il riassorbimento e superare il "precariato storico". Che la giustificazione del legislatore sia razionale emergerebbe, del resto, anche da una recente pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 62/2018), in base alla quale l'individuazione degli insegnanti legittimati al corso abilitante per l'insegnamento di strumento musicale sarebbe lecitamente avvenuto tra coloro in quali avevano già in concreto prestato quella stessa attività didattica per la quale aspirano ad abilitarsi.

In definitiva, la decisione di giudicare manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dei ricorrenti non sembra ben motivata, ma anzi pare tradire più di un dubbio da parte dello stesso giudice amministrativo, atteso che la giustificazione del trattamento riservato ai docenti delle scuole pubbliche viene sostanzialmente fatta coincidere con il principio della discrezionalità del legislatore. In particolare, la distinzione tra servizio reso in scuole pubbliche o in scuole paritarie viene apoditticamente ritenuta causa normativa non palesemente irrazionale, quando, invece, l'appartenenza di tutti i docenti al sistema nazionale di istruzione quale regola generale dell'ordinamento avrebbe dovuto far quantomeno dubitare il G.A. del contrario. [G. Boggero]

ILLEGITTIMO IL DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI CHE NEGAVA L'ADEGUAMENTO TARIFFARIO ALLA SOCIETA' AUTOSTRADALE CONCESSIONARIA
TAR Valle d'Aosta - R.G. 10/2018 - sent. 12 giugno 2019 – 27 giugno 2019, n. 34,
***Pres.* Migliozzi, *Est.* Soricelli**
[*Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A. c. Ministero Infrastrutture e Ministero Finanze*]

Il TAR Valle d'Aosta ha accolto il ricorso della società concessionaria dell'esercizio dell'autostrada Aosta – Traforo del Monte Bianco avverso il decreto con il quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le aveva negato l'adeguamento delle Tariffe autostradali per gli anni 2014-2018 nella misura richiesta. In particolare, la società contestava la legittimità del provvedimento di adeguamento e dei relativi atti presupposti sostenendone l'illegittimità per contrasto con la convenzione e difetto di presupposti e istruttoria. Pertanto, ne chiedeva l'annullamento nella parte in cui non riconosceva in toto l'adeguamento tariffario richiesto.

Nel dichiarare in parte fondato il ricorso, il TAR premette che non è compito del giudice amministrativo procedere alla determinazione della esatta misura dell'adeguamento spettante alla ricorrente; la fissazione della misura dell'adeguamento annuale è riservata infatti al concedente che deve procedervi nel rispetto delle disposizioni procedimentali. Compito del giudice è soltanto quello di verificare se i vizi del provvedimento di adeguamento tariffario impugnato denunciati dalla ricorrente siano o meno effettivamente sussistenti. Rispetto all'anno 2014, il TAR riscontrava un difetto di motivazione e istruttoria e in particolare l'impiego di un metodo di calcolo errato. Stessa cosa doveva dirsi per il mancato riconoscimento dell'"effetto composto", cioè la (ulteriore) percentuale di incremento tariffario corrispondente a quanto il concessionario avrebbe ottenuto se gli adeguamenti relativi agli anni 2014-2017 fossero stati riconosciuti alle scadenze prestabilite.

La circostanza che la convenzione non preveda l'effetto composto, su cui si basa la posizione dell'Amministrazione, deriva dal fatto che la convenzione prevede il fisiologico svolgersi del rapporto concessorio stabilendo che la Tariffa venga adeguata anno per anno; se le previsioni della convenzione fossero state fisiologicamente applicate evidentemente un problema di "effetto composto" non si sarebbe mai potuto verificare; tale problema nasce dalla circostanza che il rapporto tra la ricorrente e il Ministero è in una fase patologica ormai da anni e che il Ministero abbia con il provvedimento impugnato proceduto ad un aggiornamento che si riferisce a un periodo di 5 anni e non al solo 2018 (come sarebbe stato fisiologico). In questa situazione la pretesa della ricorrente è (metodologicamente) corretta nel senso che l'adeguamento tariffario per gli anni precedenti al 2018 deve essere eseguito per così dire "ora per allora", cioè tenendo conto che ogni incremento annuale ha come "base" una Tariffa che ingloba l'incremento riconosciuto nell'anno precedente. Lo stesso doveva dirsi, ancora, per motivi analoghi fondati su riscontri fattuali e grazie all'ausilio della consulenza tecnica, con riferimento alla percentuale di adeguamento del 2015, 2016 e 2018. Infondato era dichiarato il motivo di ricorso con il quale era stata denunciata l'illegittimità del decreto nella parte in cui per l'anno 2015 riconosce come percentuale di inflazione lo 0,60% a fronte del 1,5% richiesto. Conclusivamente, quindi, il ricorso veniva in parte accolto con conseguente annullamento dell'atto impugnato nei limiti dell'interesse della ricorrente e delle censure riconosciute fondate e con salvezza delle ulteriori determinazioni dell'autorità amministrativa. [G. Boggero]

[1] Accordo già approvato e attuato dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 42-5805 del 20 ottobre 2017; con D.D. n. 463 del 31 ottobre 2017 e con D.G.R. n. 57-7628 del 28 settembre 2018 (recante lo schema delle misure di limitazione delle emissioni).

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 promossa dal Consiglio regionale del Piemonte
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Rassegna maggio – ottobre 2019

OSSERVATORIO CORTE DEI CONTI PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 46/2019/SRCPIE/PAR
Finanziamento del servizio di scuolabus a carico degli utenti e necessità dell'integrale copertura finanziaria.

Il servizio di trasporto scolastico costituisce un servizio pubblico di trasporto, e, come tale, è escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale.

Ne deriva che non è consentita l'erogazione gratuita del servizio di trasporto pubblico scolastico, servizio che deve avere a fondamento una adeguata copertura finanziaria necessariamente riconducibile nei limiti fissati dai parametri normativi del d.lg. n. 267/2000, sulla base della espressa previsione normativa della corresponsione della quota di partecipazione diretta da parte degli utenti, quota che, nel rispetto del rapporto di corrispondenza tra costi e ricavi, non può non essere finalizzata ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio. (Cfr., al riguardo, A Magrassi, *La Corte dei conti piemontese nega che un Comune possa erogare gratuitamente il servizio di scuolabus finanziandolo con risorse proprie*, in questa rivista).

Delibera n. 70/2019/SRCPIE/PAR
Utilizzo dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione, nonché utilizzo dei fondi di finanziamento regionali.

I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste T.U. 380/2001 (c.d. "oneri di urbanizzazione"), a partire dall'1.1.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti dei vincoli stabiliti per il 2018, divenendo entrate vincolate anche per spese correnti per gli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Delibera n. 72/2019/SRCPIE/PAR
Possibilità di escludere dal tetto di spesa per il personale della Provincia i costi sostenuti dalla stessa per il pagamento di personale adibito a funzioni c.d. "delegate o non fondamentali" oggetto di rimborso da parte dell'Ente delegante.

In Piemonte la Legge regionale non ha definito nello specifico le funzioni delegate alle Province, prevedendo una generale parziale contribuzione da parte della Regione, in particolare in materia ambientale.

La spesa di personale sostenibile da parte delle Province è esclusivamente quella relativa all'esercizio delle funzioni fondamentali.

Occorre consentire alle Province di considerare come neutrale ai fini della determinazione del tetto di spesa di personale gli oneri sostenuti per i dipendenti impegnati nello svolgimento di funzioni delegate, altrimenti si inciderebbe sull'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti in questione sottraendo loro la capacità di acquisire risorse umane essenziali all'esercizio delle funzioni fondamentali, le uniche per cui le province conservano capacità assunzionale.

Delibera n. 73/2019/SRCPIE/PAR

Spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza. Partecipazione dell'ente attraverso l'erogazione di un contributo a parziale copertura delle spese.

Per valutare se l'erogazione di un contributo ad un'associazione territoriale per la realizzazione di un periodico in cui verrebbe riservato uno spazio per comunicazioni dell'Ente sia soggetta al limite di spesa previsto dall'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78 del 2010, l'Ente, nella qualificazione della spesa, deve considerare che sono escluse dal predetto limite le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie.

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 promossa dal Consiglio regionale del Piemonte
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Rassegna 2019-2020
OSSERVATORIO CORTE COSTITUZIONALE (PIEMONTE)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI RINUNCIA AL RICORSO DOPO LA MODIFICA DELLE NORME DI BILANCIO RIGUARDANTI LA RIDUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE DI FINPIEMONTE S.p.A.
(Corte costituzionale, ord. 31 maggio 2019, n. 136, *Pres*. Lattanzi, *Red*. Carosi)

Con l'ordinanza in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato l'estinzione del processo incardinato in via d'azione *ex* art. 127 Cost. dal Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito della rinuncia da parte di questi e della sua accettazione da parte della Regione Piemonte. Il ricorso era stato promosso in riferimento agli artt. 119 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – quest'ultimo in riferimento agli artt. 42, 44 e 45 e ai punti 1 e 5 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) rispetto all'art. 22, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2018, n. 7 (*Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020*).

A giudizio del ricorrente, infatti, l'art. 22 della legge impugnata, al comma 1 autorizzava la Giunta a trasferire dallo stato patrimoniale di Finpiemonte S.p.A. a quello della Regione crediti per un valore massimo di € 52.000.000,00,derivanti da un finanziamento erogato originariamente dalla B.E.I. Al riguardo si evidenziava, innanzitutto, che il subentro dei crediti era avvenuto senza dare evidenza di un atto o documento che giustificasse tale operazione contabile. Ma quel che più rilevava era il fatto che la disposizione di legge impugnata comportasse il trasferimento in capo alla Regione di rilevanti debiti di Finpiemonte S.p.A., operazione in contrasto con la disciplina dei limiti di indebitamento di cui all'art. 119 della Costituzione, la quale autorizzagli enti territoriali a contrarre debito, ma «solo per finanziare spese di investimento». Ma le disposizioni *de quibus* sarebbero risultate anche in contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. e) Cost. in relazione agli articoli 42, 44 e 45 nonché al punto 1 e al punto 5dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, considerati parametri interposti nel giudizio di costituzionalità. Esse avrebbero, infatti, evitato che tale operazione patrimoniale transitasse nella contabilità finanziaria in uso presso gli enti territoriali, tale per cui vi sarebbe dovuta essere una regolarizzazione contabile, costituita da impegni per concessione di crediti a favore di Finpiemonte S.p.A. cui far corrispondere accertamenti di pari importo per accensione di prestiti nei confronti di Finpiemonte S.p.A. e da mandati versati in quietanza di entrata nel bilancio dell'amministrazione stessa. Inoltre, la Regione avrebbe previsto l'iscrizione delle entrate derivanti dai crediti tra le entrate correnti e le corrispondenti spese relative al pari rimborso verso Finpiemonte S.p.A. tra le spese correnti,secondo un piano che avrebbe previsto l'estinzione dei crediti e dei debiti nel 2028. In altre parole, la classificazione contabile non seguiva la natura dei crediti e dei debiti che avrebbero dovuto portare la Regione a classificarle tra le entrate da riduzione di attività finanziarie) e tra le spese per

rimborso prestiti. In questo modo, la Regione avrebbe leso le regole costituzionali in materia di classificazione delle entrate e classificazione delle spese di cui al menzionato decreto legislativo n. 118/2011. In questo modo, la Regione avrebbe violato anche il punto 5 dell'allegato 4/2 il quale prevede che «Il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali». Del pari, analoghe violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e) potevano essere individuate a partire dal comma 2 del medesimo art. 22 il quale autorizzava la Giunta a ridurre il capitale sociale di Finpiemonte S.p.A. di 200 milioni di euro e di disporre, al comma 3, l'iscrizione di tale importo tra le entrate in conto capitale vincolato al rifinanziamento per pari importo di stanziamenti di spesa relativi a leggi regionali precedenti. Così facendo, la legge regionale avrebbe attribuito un vincolo di destinazione all'entrata straordinaria di 200 milioni di euro di cui si discute in contrasto con l'art. 42, co. 5 del decreto legislativo succitato. Nel complesso, tali disposizioni violavano poi anche direttamente l'art. 117, co. 2 lett. e) Cost. dal momento che la potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici spetta esclusivamente allo Stato e non alla Regione.

Con l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2018, n. 17, recante: «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2018, n. 7 (Disposizioni urgenti in materia di bilancio di previsione finanziario 2018-2020)» la norma impugnata veniva sostituita in modo da rendere il quadro normativo-contabile regionale conforme alle regole fissate dal d.lgs. n. 118/2011. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei Ministri rinunciava al ricorso [G. Boggero]

LA GIUNTA REGIONALE PUÒ LEGITTIMAMENTE ADOTTARE UN PROVVEDIMENTO IN ORDINE ALLE SPECIE CACCIABILI E AI PERIODI DI CACCIA
(Corte costituzionale, sent. 10 luglio 2019, n. 171, *Pres.* Lattanzi, *Red.* De Pretis)

Con la pronuncia in oggetto è stato definito il giudizio di legittimità costituzionale relativo agli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (*Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria*), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e s),Cost., promosso in via principale dal Governo.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava anzitutto l'illegittimità dell'art. 6, comma 7, come risultante dal testo vigente al momento del ricorso, a norma del quale: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata». Secondo il ricorrente, tale disposizione si sarebbe posta in contrasto sia con la normativa civilistica dettata dall'art. 842 del codice civile, sia con gli artt. 15, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e 20 della legge n. 241 del 1990 per quanto concerne la disciplina del silenzio-assenso dalla quale sarebbe esclusa la materia ambientale. Altro profilo di contestazione da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato riguardava la mancata previsione di un termine di presentazione

della richiesta del provvedimento di divieto di caccia su un certo fondo, in asserito contrasto con il citato art. 15 della legge n. 157 del 1992, il quale impone al proprietario di chiedere la chiusura del fondo «entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio».

In relazione all'art. 13, comma 1, della legge Reg. Piemonte n. 5 del 2018, il Presidente del Consiglio dei Ministri lamentava, poi,la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost. per quanto concerne l'adozione da parte della Giunta regionale del calendario venatorio e delle disposizioni relative alla stagione venatoria. Secondo il ricorrente, la norma impugnata «in assenza di una disposizione espressa che specifichi […] le modalità per la individuazione delle specie cacciabili», assumerebbe «il valore di attribuzione di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico regionale vanificando la pianificazione faunistico-venatoria regionale che costituisce componente essenziale della protezione nazionale ambientale».

Con riferimento alla prima delle questioni sollevate, la Regione Piemonte, nelle more del giudizio, ha eliminato il censurato meccanismo del silenzio-assenso sostituendolo con una nuova disposizione (l'art. 141 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19) la quale, rimandando all'art. 2 della legge 241/1990, impone il dovere di conclusione del procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro trenta giorni, se non diversamente stabilito. Sul punto la Corte, nel prendere atto della rinuncia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri limitatamente alla disposizione concernente l'art. 6, comma 7, della cit. legge, conclude con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, stante la modifica satisfattiva operata dallo *ius superveniens*.

Per quanto concerne invece la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), il Giudice delle leggi conclude con una pronuncia di inammissibilità per carenza di motivazione, in quanto: «il ricorrente, (…) non spiega in alcun modo per quale ragione la norma censurata interferirebbe con la materia dell'ordinamento civile». Nel caso di specie parrebbe, comunque, difficile ravvisare una lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, per ragioni analoghe a quelle esplicitate in relazione all'ultimo punto. Infatti, con riferimento all'asserito contrasto della suddetta norma con l'art. 117, secondo comma, lettera s) la Corte, pur riconoscendo sufficientemente motivate le ragioni della censura, conclude con una dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale posta alla sua attenzione. La tesi avanzata dall'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale alla Giunta regionale piemontese sarebbe stato attribuito un «potere incondizionato» di determinazione delle specie animali cacciabili, al di là di quanto consentito in sede di determinazione del calendario venatorio, con un conseguente possibile aumento ingiustificato delle stesse, viene smentita - secondo la Consulta - dalla stessa previsione contenuta nella norma censurata, la quale prescrive espressamente «il rispetto dell'art. 18 della legge 157/1992». Secondo consolidata giurisprudenza della Corte,infatti, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 ha «natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale» e «contempla appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili, i relativi periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni» (sentenze n. 536 del 2002, n. 227 del 2003 e n. 233 del 2010). Operando esplicitamente il suddetto rimando, la Regione Piemonte ha dunque agito legittimamente, senza invadere la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Infatti l'adozione del provvedimento da parte della Giunta regionale riguardante il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione

venatoriaconcernenti: a) le specie cacciabili e i periodi di caccia, b) le giornate e gli orari di caccia, c) il carniere giornaliero e stagionale, d) i giorni da destinare, per tutto il territorio regionale, alla caccia programmata, e) i periodi e le modalità di allenamento degli ausiliari, potrà avvenire solo ed esclusivamente entro i limiti dettati dall'art. 18 della citata legge. Ne consegue,pertanto, una dichiarazione di non fondatezza della questione in relazione alla materia "tutela dell'ambiente",in ragione del fatto che è proprio la norma censurata a prevedere chela Giunta regionale, nel modulare il periodo di caccia di determinate specie, si debba attenere ai limiti dettati dalla normativa statale di riferimento la quale, peraltro, consente alle Regioni di operare una deroga ai termini in essa contenuti «per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali». Proprio in relazione a quest'ultimo punto, la Corte ricorda di essersi recentemente espressa con la sentenza n. 7 del 2019 e di aver fatto salve norme di legge piemontesi che vietano la caccia di alcune specie considerate invece cacciabili dalla legge n. 157 del 1992, riconoscendo alla Regione Piemonte una «tradizione normativa […] da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale». (sulla quale si veda: S. Gimigliano, *Le recenti statuizioni della Corte costituzionale sulla caccia. A margine delle sentenze Corte cost. nn. 7/2019, 10/2019 e 16/2019,* Il Piemonte delle Autonomie, n. 1/2019). La sentenza in esame si pone, quindi, nel solco di una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale che consente alle Regioni di legiferare in materia di caccia, purché si rispetti la soglia minima di tutela della fauna selvatica o, ancor meglio, si operi nella direzione di un legittimo incremento della protezione minima stabilita dalla legislazione statale. [M. Calvo]

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

Sindaci e Decreto Sicurezza: il Sindaco del Comune di Rivalta accetta l'iscrizione anagrafica di un richiedente asilo

ELENA BELLIARDO[1]

Sommario: 1. Il procedimento di iscrizione anagrafica. 2. L'interpretazione della legge. 3. I comuni e i giudici di fronte ai procedimenti amministrativi di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. 4. Osservazioni conclusive.

1. La residenza[2], disciplinata, nel nostro ordinamento, dall'art. 43 c.c., è definita come il luogo in cui la persona ha fissato la propria dimora abituale, da intendersi quale manifestazione di volontà e consuetudine di vita in un determinato luogo[3].

Sul piano del diritto civile, la nozione di residenza è composta da un elemento di carattere oggettivo, rappresentato dalla permanenza di un soggetto in un determinato luogo, e da un elemento di natura soggettiva, costituito dalla volontà di permanere per lungo tempo in quel determinato luogo[4].

In merito ai procedimenti amministrativi anagrafici, secondo il nostro ordinamento, ai sensi del DPR 30 maggio 1989 n. 223[5], vi è un obbligo per chiunque abbia fissato la propria dimora abituale in un Comune di richiedere l'iscrizione nei registri anagrafici della popolazione residente.

Nel dettaglio, lo *status* di residente si acquista al termine di un procedimento amministrativo in cui, a seguito delle dichiarazioni rese dall'interessato con le quali questi rende nota la propria dimora abituale, vi è un controllo da parte dell'Ufficiale d'Anagrafe circa la veridicità di quanto denunciato dall'istante[6].

Per quanto riguarda l'iscrizione anagrafica dello straniero, i presupposti e le modalità per l'ottenimento dello *status* di residente, ai sensi dell'art. 6 Testo Unico dell'Immigrazione[7], sono analoghi a quelli richiesti al cittadino sia in riferimento al carattere oggettivo, sia riguardo al carattere soggettivo. Invero, la parità di trattamento tra i cittadini italiani e stranieri funzionale all'iscrizione anagrafica subisce un parziale temperamento costituito dalla necessità per lo straniero di provare la regolarità del proprio soggiorno nel territorio dello Stato o, in ogni caso, di trovarsi nelle condizioni di fatto e di diritto per poter fornire tale prova[8].

È, quindi, evidente che uno straniero che intenda iscriversi nello schedario della popolazione residente di un determinato comune, oltre alla dichiarazione di volontà da rendere all'Ufficiale d'Anagrafe, sarà tenuto a provare la regolarità circa il proprio soggiorno in Italia, mediante l'esibizione del permesso di soggiorno.

In questo contesto normativo, è intervenuto, recentemente, il d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, c.d. "decreto sicurezza"[9], convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, il quale, modificando il d.lgs.18 agosto 2015 n. 142[10], ha previsto attraverso il co.1 *bis* dell'art. 4 che il permesso di

soggiorno per richiesta d'asilo non costituisca un "idoneo titolo" per l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo.

Secondo tali disposizioni, parrebbe, quindi, che, nel nostro ordinamento, siano previsti specifici titoli legittimanti l'acquisizione dello *status* di residente ove, tuttavia, come noto, nella disciplina dedicata, non si rinvengono "situazioni di fatto" o "titoli" utili per ottenere l'iscrizione anagrafica[11], poiché l'acquisto della residenza è l'esito di un procedimento amministrativo volto solamente ad accertare la dimora abituale del richiedente.

Inquadrato così il tema della residenza, ci si domanda se, per effetto della recente previsione normativa, sia stato introdotto, nel nostro ordinamento, un divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo e quali conseguenze possano scaturire da tale disposizione di legge.

2. In materia di iscrizione anagrafica, il d.l. 113/2018, pur avendo disposto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è un valido titolo per la registrazione dello straniero presso l'anagrafe della popolazione residente, non vieta esplicitamente ai richiedenti asilo di poter acquisire lo *status* di residente.

Si evidenzia, infatti, che il "decreto sicurezza" non ha chiaramente introdotto alcun divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo e neppure ha apportato alcuna variazione al Testo Unico dell'Immigrazione nella parte in cui si considera dimora abituale dello straniero la documentata ospitalità per più di tre mesi presso un centro di accoglienza[12].

Dalla lettura delle norme in materia di dimora abituale e di iscrizione anagrafica dello straniero, si evince che il richiedente asilo, pur potendo astrattamente acquisire, ai sensi della normativa anagrafica, lo *status* di residente perché dimorante abituale in un centro di accoglienza,potrebbe concretamente essere impossibilitato ad acquisire lo *status* di residente, in quanto privo di un titolo valido a questi fini.

Le complessità di carattere interpretativo collegate all'art.4, co. 1 *bis* d. lgs.142/2015 sono, peraltro, rafforzate dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge in cui si parla di esclusione dall'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo in ragione della "*precarietà del permesso di soggiorno*" e in considerazione della necessità di "*definire, preventivamente, la condizione del richiedente*".

Anche la Circolare del Ministero dell'Interno n. 15/18 del 18 ottobre 2018, intervenuta con l'intento di fornire un'interpretazione della norma, si è limitata a disporre, senza ulteriori chiarimenti, che, a partire dall'entrata in vigore del "decreto sicurezza", il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrà consentire l'iscrizione anagrafica del richiedente asilo[13].

L'oscurità della disposizione in esame è suscettibile di una duplice lettura.

Se, per un verso, il c.d. "decreto sicurezza" sembrerebbe introdurre un divieto di iscrizione anagrafica, lesivo del diritto di circolazione e di soggiorno per i richiedenti asilo regolarmente soggiornanti; per altro verso, il c.d. "decreto sicurezza" sembrerebbe suscettibile di un'interpretazione compatibile con il diritto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo che sono regolarmente soggiornanti nel nostro paese. Laddove dovesse prevalere la prima interpretazione, l'intervento della Corte Costituzione sarebbe inevitabile al fine di limitare ogni forma di diseguaglianza e di tutelare il diritto di circolazione e di soggiorno del richiedente asilo. Al contrario, la seconda interpretazione permette una lettura della disposizione in esame compatibile con la Costituzione e la normativa sovranazionale. Quest'ultima interpretazione pare essere la soluzione più convincente.

Preliminarmente, giova evidenziare che, ai sensi dell'art. 12 delle preleggi, nel nostro ordinamento, vige il principio dell'intenzione del legislatore obiettivata nella norma secondo cui, in ipotesi di conflitti interpretativi, a prevalere è la volontà della legge che risulta dal dato letterale e dall'intenzione che il legislatore intende perseguire sul piano sociale, politico e economico[14].

L'interpretazione della norma deve, quindi, essere tenuta distinta dalla volontà di coloro che hanno partecipato al processo formativo della legge e deve emergere dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, oltre che dall'intenzione del legislatore intesa come volontà oggettivata della norma[15].

Parimenti, l'interprete non può stabilire il significato da attribuire all'art. 4, co.1 *bis* del d.lgs. 142/2015 utilizzando solamente i lavori preparatori, in quanto questi ultimi, pur potendo esprimere l'intenzione legislativa, non possono attribuire all'enunciato legislativo un significato che ecceda il dato letterale o oggettivo della norma. Essi, a differenza delle norme di interpretazione autentica, non prescrivono un risultato interpretativo in via specifica, ma sono degli indici della possibile interpretazione della disposizione legislativa[16].

In considerazione di tale principio, è, quindi, evidente che, poiché nel dettato normativo di cui all'art. 4, co.1 *bis* del d.lgs. 142/2015, non vi è un esplicito divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, non è possibile ritenere che il legislatore abbia voluto del tutto escludere i richiedenti asilo dall'ottenimento dello *status* di residente.

Inoltre, in virtù del combinato disposto di cui all'art. 117 della Costituzione, il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo violerebbe l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il quale sancisce il diritto per ogni individuo che si trovi regolarmente sul territorio dello Stato di fissare liberamente la propria residenza, oltre all'art. 14 della CEDU, il quale assicura, senza alcuna discriminazione, il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute dalla Convenzione, tra cui vi è all'art. 2 del Protocollo n. 4 il diritto alla residenza[17].

Tali disposizioni sanciscono il diritto per qualunque individuo che sia regolarmente presente sul territorio di uno stato di circolare, soggiornare e fissare la propria residenza senza porre alcuna distinzione tra coloro che siano autorizzati a permanere nel paese per un periodo di tempo lungo o per uno più breve[18].

Secondo tali norme, disposizioni come quelle statuite dal c.d. "decreto sicurezza", secondo cui la privazione del diritto di fissare la propria residenza sarebbe giustificata dalla precarietà o transitorietà del permesso di soggiorno di cui è titolare il richiedente asilo, risulterebbero perciò non conferenti.

Possono, invece, essere giustificate delle limitazioni rispetto al godimento dei predetti diritti solo se siano motivate dalla necessità di perseguire scopi generali quali la sicurezza nazionale, il mantenimento dell'ordine pubblico, la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione della salute o della morale oltre alla tutela di diritti o libertà altrui[19].

Invero, nel caso di specie, le limitazioni introdotte all'iscrizione anagrafica sono dovute, oltre alla transitorietà della condizione del richiedente asilo, anche dalla necessità di tutelare interessi di matrice individuale, quali la preventiva definizione della condizione del richiedente protezione internazionale.

È, quindi, evidente come per tutte queste ragioni, le disposizioni previste dal "decreto sicurezza" si pongano in contrasto con la normativa sovranazionale ove intese in senso letterale.

A ciò si aggiunga che il diniego di iscrizione anagrafica del richiedente asilo consoliderebbe quelle prassi amministrative discriminatorie sviluppate a livello comunale e denominate "*politiche locali di esclusione*"[20], da intendersi quali atteggiamenti di ostilità assunti a livello comunale e volti ad introdurre nei procedimenti di iscrizione anagrafica dei requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa di riferimento, al fine di allontanare "le persone sgradite" dal Comune scelto per fissarvi la residenza[21].

Invero, un'interpretazione dell'art. 4, co.1 *bis* a favore della mancata iscrizione anagrafica non soltanto consoliderebbe queste prassi comunali discriminatorie, ma rafforzerebbe le condotte ostili dei Comuni, i quali troverebbero una diretta legittimazione a escludere dall'iscrizione anagrafica i richiedenti asilo grazie a una fonte primaria del nostro ordinamento[22].

3. Individuata la possibilità di interpretare l'art. 4, co.1 *bis* del d.lgs. 142/2015 a favore dell'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, si impone la necessità di analizzare le condotte concretamente assunte dagli Ufficiali d'Anagrafe di fronte alle richieste di iscrizione anagrafica avanzate a seguito delle modifiche normative del 2018.

A questo proposito, occorre evidenziare come alcuni Comuni abbiano interpretato il c.d. "decreto sicurezza" quale norma introduttiva di una disposizione che di fatto impedisce l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in quanto sprovvisti di un titolo idoneo per acquisire lo *status* di residente.

Vi è traccia, peraltro, di prassi amministrative che negano il diritto di iscrizione anagrafica nei confronti di stranieri il cui permesso di soggiorno per motivi umanitari[23], pur essendo valido al momento della presentazione dell'istanza, sia scaduto durante la fase di accertamento del Comune.

Tale condotta, secondo i Comuni, sarebbe giustificata dall'assenza, ai sensi dell'art. 4, co.1 *bis* del d.lgs. 142/2015, di un titolo legittimante l'iscrizione anagrafica dello straniero.

È, tuttavia, il caso di rilevare, come recentemente chiarito dalla Corte di Cassazione[24], che è il momento della presentazione della domanda in sede amministrativa che determina il complesso di norme applicabili. Si tratta, in altre parole, di dare attuazione al principio *tempus regit actum* in base al quale sono irrilevanti le eventuali sopravvenienze normative che determinano l'abrogazione della disciplina valida ed efficace all'atto della presentazione dell'istanza di iscrizione anagrafica, essendo la dichiarazione di volontà resa all'Ufficiale d'Anagrafe il momento rilevante per l'individuazione della disciplina applicabile.

Oltre a queste condotte, vi sono altri Comuni che hanno continuato a riconoscere il diritto di iscrizione anagrafica dello straniero. A questo proposito, si possono rammentare le vicende del Comune di Rivalta, il quale, recentemente, ha riconosciuto il diritto di iscrizione anagrafica per un richiedente asilo, nonché la decisione assunta dal Sindaco di Palermo, il quale, manifestando la necessità di tutelare i richiedenti protezione internazionale, ha annunciato la disapplicazione del c.d. "decreto sicurezza" nella parte in cui parrebbe precludere il diritto di iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo[25].

A livello giurisprudenziale, numerose sono le ordinanze adottate dal Giudice ordinario, mediante le sezioni specializzate in protezione internazionale[26], con cui è stato ordinato ai Sindaci, in qualità di Ufficiali di Governo, di provvedere all'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, si è ritenuto che la novella introdotta per effetto del d.l. 113/2018 non ponga alcuna preclusione all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, essendo possibile un'interpretazione della norma compatibile con il quadro normativo costituzionale ed europeo.

Nelle poche ipotesi di rigetto delle domande proposte dai richiedenti asilo[27], i Giudici hanno precisato che l'art. 4, co.1 *bis* del d.lgs. 142/2015, introducendo tale divieto, si ponga in palese contrasto con diverse disposizioni costituzionali in quanto introduce un regime differenziato tra cittadini e stranieri in materia di iscrizione anagrafica.

Rilevante a questo proposito sono le decisioni prese da alcuni Giudici, i quali, ritenendo che la disposizione di cui all'art. 4, co.1 *bis* sia in contrasto con i principi costituzionali del nostro ordinamento, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, rinviando la decisione in attesa della pronuncia della Corte costituzionale[28].

A questo riguardo, si segnala che la Corte costituzionale è già stata recentemente investita di una questione di legittimità in riferimento alle norme relative all'iscrizione anagrafica contenute nel c.d. "decreto sicurezza"[29]. In particolare, le Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria hanno proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale, ritenendo che il legislatore statale con l'introduzione dell'art. 4, co.1 *bis* d.lgs. n. 142/2015 abbia indirettamente leso il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione. Pur concordando nel riconoscere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo quale materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le Regioni ricorrenti hanno ritenuto che le recenti modifiche normative introdotte dal c.d. "decreto sicurezza" abbiano delle ricadute indirette rispetto alle materie di competenza legislativa delle Regioni[30].

Tali ricadute si collegherebbero all'inevitabile condizionamento che il divieto di iscrizione anagrafica produrrebbe nei confronti dei destinatari dei servizi di competenza legislativa regionale previsti solamente a favore dei residenti e da cui dovrebbero essere, invece, esclusi i richiedenti asilo. Con riferimento a tali censure, la Corte costituzionale, pur rilevando come, astrattamente, non possa escludersi che il c.d. "decreto sicurezza" abbia determinato una violazione indiretta del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ha ritenuto che gravi sulle Regioni l'onere di dimostrare "in concreto" le ragioni a sostegno della violazione del riparto di competenza legislativa. In altre parole, la Corte costituzionale ha evidenziato come per l'individuazione di una violazione indiretta del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione non possa ritenersi sufficiente un mero rinvio a possibili conseguenze negative connesse all'esercizio delle attribuzioni regionali, in quanto diviene indispensabile individuare elementi concreti a sostegno della lesione del riparto di competenze legislative. Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate dalle Regioni.

4.L'art. 4, co.1 *bis* d.lgs. 142/2015 solleva, com'è evidente, alcune questioni di carattere interpretativo e, infatti, accanto a coloro che hanno scelto di riconoscere il diritto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo non rintracciando nella predetta disposizione normativa alcun divieto in ordine al riconoscimento dello *status* di residente, vi sono altri che hanno qualificato il c.d. "decreto sicurezza" quale norma impeditiva dell'iscrizione anagrafica.

A prescindere dalla legittimità costituzionale della disposizione in esame, più ragioni paiono supportare un'interpretazione volta a confermare la possibilità di iscrivere all'anagrafe i richiedenti asilo.

Preliminarmente, pare opportuno rilevare che, sin dalla sua nascita, il servizio di iscrizione anagrafica è stato pensato quale strumento funzionale alla registrazione di tutte le persone, le famiglie e le convivenze che risiedono in un determinato Comune, senza alcuna distinzione tra coloro che godono dello *status* di cittadino e coloro che sono stranieri[31].

La registrazione anagrafica è, quindi, stata introdotta nel nostro ordinamento con l'intento di fornire una corretta registrazione di tutti gli avvenimenti che riguardano la popolazione presente sul territorio comunale e nazionale[32], oltre ad assicurare un'equa distribuzione di risorse economiche agli Enti Locali[33].

Per tali ragioni, escludere i richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica significherebbe violare una delle principali funzioni per cui è stato istituito il servizio anagrafico nel nostro ordinamento.

In secondo luogo, l'acquisto della residenza non dovrebbe essere uno *status* che produce un divario tra cittadini e non cittadini, bensì una condizione che accomuna tutti coloro che hanno fissato la loro dimora abituale in un determinato luogo senza alcuna ulteriore distinzione.

Tali considerazioni risultano, peraltro, rafforzate dalla sentenza n. 306/08 della Corte costituzionale, secondo cui, quando il diritto a soggiornare non sia in discussione, gli stranieri non possono essere discriminati attraverso particolari limitazioni al godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti, al contrario, ai cittadini.

In merito ai richiedenti asilo, il diritto a soggiornare, anche se eventualmente solo fino alla decisione della Commissione Territoriale in ordine alla richiesta di asilo, non è in alcun modo messo in dubbio: per tali ragioni, poiché non esistono motivi di ordine generale giustificanti una tale restrizione, non può essere precluso il diritto di iscrizione anagrafica al richiedente asilo che dimori abitualmente in un determinato Comune.

Ove ciò accada, si determina una violazione del principio di uguaglianza.

Del resto, interpretare le disposizioni normative del c.d. "decreto sicurezza" a favore del divieto di iscrizione anagrafica determinerebbe una violazione dell'art. 2 del Testo Unico dell'Immigrazione nonché dell'art. 2 della Costituzione, e perciò il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona previsti dal diritto interno e dal diritto internazionale[34].

A questo proposito, a nulla vale la previsione di cui all'art. 5 del c.d. "decreto sicurezza", secondo cui devono essere garantiti ai richiedenti asilo i servizi erogati sul territorio nel luogo di domicilio, in quanto solamente mediante l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo può essere assicurato un sistema di inclusione multilivello.

Lo *status* di residente permette, infatti, al richiedente protezione internazionale, regolarmente soggiornante, di acquisire anche la c.d. cittadinanza amministrativa[35], la quale assicura a coloro che ne beneficiano il riconoscimento di posizioni giuridiche e di diritti in quanto individui di una determinata comunità locale[36].

La mancata iscrizione anagrafica rende ai richiedenti asilo molto più difficile l'esercizio di taluni diritti e libertà fondamentali e funzionali all'inserimento nel tessuto sociale, impedendo, per esempio,al singolo individuo di poter accedere a misure di politica attiva del lavoro *ex* art. 11, co.1 d. lgs. 150/2015, alla sottoscrizione di un contratto di lavoro, alla determinazione del valore ISEE, di ottenere il reddito di cittadinanza, di accedere all'edilizia popolare, di conseguire il c.d. bonus bebé o di ottenere la patente di guida[37].

In conclusione, il riconoscimento giuridico della qualifica di residente pare essere un valido strumento per garantire, nel rispetto del quadro costituzionale e della normativa sovranazionale, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché per assicurare a coloro che otterranno il riconoscimento della protezione internazionale la possibilità di avviare un procedimento di integrazione.

[1] Borsista di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino.

[2] Nel nostro ordinamento, l'art. 43 c.c., oltre a fornire una nozione di residenza, chiarisce la nozione di domicilio, da intendersi quale luogo in cui la persona ha fissato la sede principale dei propri affari ed interessi, e di dimora, da intendersi quale luogo in cui la persona attualmente abita o permane. In questo senso Stazione P. (1991), *sub. Artt. 43-45* in Perlingeri P. (a cura di), *Codice civile. Annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Bologna, Zanichelli, p. 422, Gazzoni F. (2003), *Manuale di diritto privato*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, Torrente A., Schlesinger P. (2013), *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè, pp. 117-119.

[3] La nozione giuridica di residenza, nata nel nostro ordinamento in concomitanza con la codificazione civile, si sviluppa dallo "smembramento" del concetto di domicilio: la residenza diviene luogo di dimora abituale, mentre il domicilio rappresenta la sede dei propri affari ed interessi. Il servizio anagrafico acquisisce una funzione imprescindibile nel moderno Stato di diritto solamente quando il cittadino è divenuto creditore di prestazioni pubbliche e debitore di contributi. In questo senso, si rinvia a Carnelutti F. (1916), *Studi di diritto civile*, Milano, Athenaeum, pp. 33. Per un approfondimento sulla nozione di residenza si vedano, inoltre, Rosa S. (2001), *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. Dir.*, II, Milano, Garzanti, p. 350, Forchielli P. (1964), *Domicilio, residenza e dimora (dir. priv.)* in *Enc. Dir.,* XIII, Milano, Garzanti, p. 847, A livello giurisprudenziale, si rinvia, *ex multis*, a Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n. 1738.

[4] L'elemento soggettivo non sempre costituisce una fattispecie distintiva del concetto giuridico di residenza, in quanto, in taluni casi, la residenza si acquista indipendentemente dalla volontà di risiedere in quel luogo. A questo proposito, basti pensare alla residenza obbligatoria acquistata dal detenuto nel luogo in cui è situato l'istituto di detenzione indipendentemente dalla volontà di costui di permanere in carcere. In codesta prospettiva, si rinvia a Dinelli F. (2010), *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Diritto Amministrativo*, vol. 3, pp. 639-708, il quale evidenzia come l'elemento della volontarietà serva, in realtà, ad escludere il trasferimento di residenza ogni volta in cui un soggetto si allontani per studio, viaggio o lavoro dalla propria casa.

[5] D.P.R. 30 maggio 1989 n. 223, *Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente*.

[6]A questo proposito, si rinvia a Cons. Stato, 26 gennaio 1979, n. 539 in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si definisce l'iscrizione anagrafica quale procedimento amministrativo di natura accertativa.

[7] L'art. 6, co. 7 del Testo Unico dell'Immigrazione dispone che *"le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione"*.

[8] A questo proposito, è appena il caso di rilevare che già le note illustrative dell'ISTAT del 1992 prevedevano che l'iscrizione anagrafica dello straniero avvenisse a seguito dell'esibizione del passaporto e del permesso di soggiorno, mediante cui si provava la coincidenza tra l'elemento intenzionale e l'elemento di fatto dello stato di residenza. Peraltro, il DPR 223/1989 prevede che gli stranieri iscritti all'anagrafe debbano dichiarare entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno la loro dimora abituale. Trascorso un anno dal rinnovo del permesso senza che tale dichiarazione sia resa dallo straniero, previo avviso da parte dell'Ufficiale d'Anagrafe a comparire, si procede alla

cancellazione della posizione anagrafica dello straniero. In questo senso, Morozzo Della Rocca P. (2003), *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche,* in *Il diritto di famiglia e delle persone*, pp. 1-30.

[9] D.l. 4 ottobre 2018 n. 113, *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.*

[10]D. lgs. 18 agosto 2015 n. 142, *Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.*

[11] L'iscrizione anagrafica si concreta, infatti, nella registrazione delle posizioni anagrafiche desunte "*dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli ufficiali di stato civile*" (ai sensi dell'art. 1 DPR n. 223/1989). In dottrina, si rinvia a Morozzo Della Rocca P. (2017), I luoghi della persona e le persone senza luogo, Sant'Arcangelo di Romagna, Long J., Albano S., *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: il Tribunale di Bologna faluce sulle ombre del "decreto sicurezza"*, in *Famiglia e diritto*, in corso di pubblicazione. A livello giurisprudenziale, si rinvia a Cass., 28 maggio 2018, n. 13241 e Cassazione, 1 dicembre 2011, n. 25726.

[12] Così ai sensi dell'art. 6 del Testo Unico dell'Immigrazione.

[13] L'utilizzo dell'espressione "*non potrà consentire*" in luogo della formula "*non costituisce titolo*", utilizzata dal legislatore nel Decreto Sicurezza, ha acuito le problematiche di carattere interpretativo che si articolano intorno a tale previsione normativa. In questo senso, Santoro E. (2019), *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvin*i, in *www.altrodiritto.unifi.it*.

[14] In questo senso, si rinvia a G. Tarello, *Argomenti interpretativi*, voce del Digestodelle Discipline Privatistiche, vol. I, Utet, Torino, 1987, 419-423.

[15] In giurisprudenza, si rinvia inoltre a Cass., 8 giugno 1979, n. 3276, in cui si dispone che "*il ricorso ai lavori preparatori trova un limite in ciò che la volontà da essi risultante non può sovrapporsi alla volontà obiettivata dalla legge".*

[16] A questo proposito, si veda Tarello G. (1980), *L'interpretazione della legge*, Giuffré, Milano, 241-286, il quale definisce le leggi interpretative come quelle leggi che stabiliscono il significato che deve essere attribuito ad un'altra legge. L'Autore individua, inoltre, quali indici della possibile interpretazione della legge: la formula documentale, la intitolazione della legge e i lavori preparatori.

[17] In questo senso, si rinvia a Bartole S., Conforti B., Raimondi G. (2001), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, CEDAM, 877- 890.

[18] In questo senso si rinvia a Velu J. Ergec R. (2014), *Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 318.

[19] Bartole S., Conforti B., Raimondi G., *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., 877-890.

[20] A partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, i Sindaci di più Comuni hanno adottato ordinanze, circolari e delibere tramite cui hanno fissato requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente in materia di iscrizione anagrafica al fine di escludere persone "*sgradite*" dai registri dell'anagrafe della popolazione residente. Su questo tema, si rinvia a Ambrosini M. (2012), *Separati in città. Le politiche di esclusione degli immigrati*, in *La Rivista delle politiche sociali*, vol. 1, 69-88, Gargiulo E. (2015), *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione di alterità*, in *Rivista italiana di sociologia*, vol. 1, 3-26. Rispetto alle politiche di esclusione degli stranieri, si rinvia, inoltre, a Dinelli F. (2010), *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, cit., 639-708, Morozzo Della Rocca P. (2003), Il *diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, cit., pp. 1-30. Questi autori, sottolineando come l'orientamento assunto dai Comuni consiste spesso nel separare "*gli accettati da coloro da respingere*", evidenziano come i Sindaci, in vista di elezioni politiche, concedano la residenza "*con rapidità e disinvoltura*" a soggetti inclini alle loro idee politiche, assumendo, al contrario, un atteggiamento più rigoroso nei confronti di coloro che sono, o si presume essere, politicamente avversi. Sui profili di ordine e sicurezza pubblici e sui limiti al potere di ordinanza sindacale in tema di immigrazione v. Consito M. (2016), *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, Jovene, pp. 44 e s., 120 e s. Sui profili di discriminazione verso lo straniero in merito all'iscrizione anagrafica, si rinvia a Gargiulo E., Maiorca A. (2017), *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in *Diritti uguali per tutti*, Giorgis A., Grosso E., Losano M. (a cura di), Milano, Franco Angeli Editore, 50-58.

[21] A questo proposito, emblematica è la vicenda del comune di Cittadella: il Sindaco, mediante un'ordinanza contingibile e urgente, adottata ai sensi dell'art. 54 TUEL, ha subordinato l'iscrizione anagrafica dello straniero al possesso di un contratto di lavoro, alla disponibilità di un alloggio con determinate caratteristiche di salubrità e alla dimostrazione della non pericolosità dello straniero. Giova evidenziare che le finalità e la funzione dell'ordinanza denotano, oltre ad una palese violazione del principio di uguaglianza, un vizio di eccesso di potere in quanto sono state introdotte delle prescrizioni di ordine generale ricorrendo ad una fattispecie eccezionale e di durata transitoria. Per un'analisi più dettagliata della vicenda si rinvia a Campo G. (2007), *Cittadella e dintorni,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* 63 e a Cortese F. (2007), *Il "caso" Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 1-6.

[22] Una ricostruzione in questi termini, a dire il vero, pare poco plausibile in quanto, laddove prevalesse questa interpretazione non solo violerebbe l'art. 3 della Costituzione, ma si introdurre una modifica di tutta la disciplina vigente in materia di iscrizione anagrafica introducendo un procedimento amministrativo subordinato al possesso di specifici titoli.

[23] La protezione umanitaria è stata abrogata per effetto del d.l. 113/2018. In materia di irretroattività delle norme, con specifico riguardo all'abrogazione dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria si rinvia a Canzian N. (2019), *Profili di diritto intertemporale del Decreto Legge 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, vol. 1, pp. 1-44.

[24] Così Cass, SS. UU., del 24 settembre 2019, n. 29460, la quale, intervenendo in materia di permessi di soggiorno per protezione umanitaria, ha disposto che "*Benché il diritto di asilo nasca quando il richiedente faccia ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità che mettono a repentaglio l'esercizio dei propri diritti fondamentali, è la presentazione della domanda che identifica e attrae il regime normativo della protezione per ragioni umanitarie da applicare. È con la domanda in sede amministrativa che il titolare del diritto esprime il bisogno di tutela, e il*

bisogno di tutela per ragioni umanitarie va regolato secondo le modalità previste dal legislatore nazionale: sicché è tale domanda ad incanalare tale bisogno nella sequenza procedimentale dettata dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità a lui rimessa ed è quindi il tempo della sua presentazione ad individuare il complesso delle regole applicabili".

[25] Così ha disposto il Sindaco di Palermo con il provvedimento n. 1807620 del 21 dicembre 2018.

[26] Ci si riferisce alle ordinanze adottate dal Tribunale di Firenze in data 18 marzo 2019, a quelle pronunciate dal Tribunale di Bologna 2 maggio 2019, dal Tribunale di Genova il 20 maggio 2019, dal Tribunale di Prato il 28 maggio 2019, dal Tribunale di Lecce il 4 luglio 2019, dal Tribunale di Cagliari il 31 luglio 2019, dal Tribunale di Parma il 2 agosto 2019 e dal Tribunale di Bologna in data 2 maggio 2019 e 23 settembre 2019. A sostegno di queste ordinanze, i Giudici hanno richiamato, oltre alla necessità di assicurare il riconoscimento dei diritti fondamentali e il divieto di introdurre forme di discriminazione nei confronti dei richiedenti asilo regolarmente soggiornanti, la disciplina dell'iscrizione anagrafica, evidenziando come essa non preveda "*titoli*" per l'iscrizione anagrafica, ma solamente una dichiarazione dell'interessato oltre ad una successiva verifica del requisito della dimora abituale disposti d'ufficio.

[27]Per quanto noto, ad oggi i provvedimenti che hanno invece rigettato le domande dei richiedenti sono solo tre, due del Tribunale di Trento e una del Tribunale di Torino. In questo senso, www.asgi.it.

[28]Si rinvia alle ordinanze del Tribunale di Ancona del 29 luglio 2019, del Tribunale di Milano del 1 agosto 2019, del Tribunale di Salerno del 9 agosto 2019 e del Tribunale di Ferrara del 24 settembre 2019, reperibili in www.asgi.it.

[29]Corte costituzionale 31 luglio 2019, n. 194. La sentenza della Corte costituzionale, oltre a pronunciarsi sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ha esaminato le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni rispetto all'abrogazione della protezione per ragioni umanitarie e al sistema di accoglienza italiano dei richiedenti asilo. In particolare, con le censure sollevate, le Regioni hanno ritenuto che il decreto sicurezza avrebbe leso, anche se indirettamente, il riparto di competenze legislative fissato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione. Al riguardo, la Corte costituzionale ha rilevato che non è sufficiente sostenere che il riparto di competenze legislative sia violato poiché le disposizioni del decreto-legge "*incidono sull'esercizio delle funzioni proprie delle Regioni nei settori della "tutela della salute", della "tutela del lavoro", dell'"istruzione", della "formazione professionale", del "governo del territorio", con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e dell'"assistenza sociale", nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali*". Secondo la Corte costituzionale, di fronte al d.l. 113/2018, il quale è un atto normativo a contenuto differenziato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali avrebbe dovuto essere argomentata dai ricorrenti in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso a obbligare le Regioni a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali. Per tali ragioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni. Per un'analisi della sentenza e per un approfondimento sul tema della "ridondanza", si veda Padula C. (2019), *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in:www.forumcostituzionale.it, 29 agosto 2019.

[30] Il rinvio è alle competenze in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali.

[31] Quanto alle funzioni del servizio di iscrizione anagrafica, si rinvia a Salvi E. (1921), *Domicilio (Residenza, Dimora)*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, volume 4, Parte 4, pp. 574-610, in cui si afferma "*Il Comune, o municipio, ente che impersona la collettività di (...) famiglie, registra ogni cambiamento che accade nella vita; e così con l'anagrafe statistica tiene il novero di tutti i domiciliati o residenti nel Comune*". Su questo tema, si rinvia, inoltre, a P. La Cannare (1987), *Anagrafe della popolazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. V, Torino, Utet, pp. 260-262. L'Autore afferma che la funzione dell'anagrafe della popolazione è quella di registrare le persone residenti in un Comune sia come singoli sia come componenti di una famiglia o di una convivenza. La registrazione anagrafica permette, inoltre, di conoscere le variazioni che si verificano nella popolazione comunale in seguito a nascite, morte, matrimoni, immigrazioni ed emigrazioni.

[32] Il carattere peculiare dell'anagrafe è costituito dalla registrazione dinamica degli avvenimenti che riguardano tutti i residenti del Comune. In ciò, si ravvisa la principale distinzione con il censimento, il quale fornisce un'informazione statistica, cogliendo esclusivamente gli aspetti della popolazione in un preciso momento. In tema di differenze tra anagrafe e censimento, si rinvia a Moretti M. (2018), *I Pilastri del nuovo Censimento Permanente e alcune riflessioni*, in *Servizi Demografici*, pp. 10.

[33] A questo proposito, si rinvia a Morozzo Della Rocca P. (2003), *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, cit., pp. 1-30.

[34] Sul punto si richiama, inoltre, Corte cost., 6 agosto 2008, n. 33.

[35]In riferimento al concetto di cittadinanza amministrativa, si rinvia a Pugliese F. (1996), *Scritti recenti sull'amministrazione* "consensuale": *nuove regole, nuove responsabilità*, Napoli, Università, Gallo C. E. (2002), *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 481- 490, Cavallo Perin R. (2004), *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 201-208.

[36] La residenza costituisce "il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio", rappresentando il presupposto per il soddisfacimento, la promozione e la salvaguardia di bisogni relativi alla tutela della persona umana. In questi termini, si rinvia a Fasano P., *L'iscrizione anagrafica: una via crucis per i richiedenti asilo*, in Curi F. (a cura di), *Il decreto Salvini*, Pacini editore, 2018, 171-181.

[37] In questo senso, è sufficiente pensare, a titolo esemplificativo, all'ottenimento della patente di guida, la quale, *ex* art. 116 del Codice della Strada, è rilasciata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a soggetti che hanno la residenza in Italia. È, quindi, evidente che interpretare l'art. 4, co. 1 *bis*d. lgs. 142/2015 a favore della esclusione dei richiedenti asilo dall'acquisizione dello *status* di residente significherebbe compromettere l'esercizio di una libertà fondamentale quale quella di circolazione riconosciuta sia dall'art. 16 della Costituzione, sia dall'art. 2 del Protocollo CEDU, sia dall'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Per un approfondimento della questione, si rinvia a Gargiulo E., Maiorca A. (2017), *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, cit., 50 e s. Pare, tuttavia, opportuno rilevare che l'iscrizione anagrafica non sempre è un requisito essenziale per accedere a taluni diritti e servizi. Ne sono un esempio l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'accesso alle scuole e l'apertura di un conto corrente. In questo senso, si rinvia a Long J., Albano S., *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: il Tribunale di Bologna fa luce sulle ombre del "decreto sicurezza"*, cit., e a Consoli D., Zorzella N. (2019), *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Diritto senza*

confini, 8 gennaio 2019 ove si ricorda il disposto del TU immigrazione, d.lgs 286/98, art. 34, co. 1 secondo cui gli stranieri regolarmente soggiornanti "per richiesta di asilo" hanno l'obbligo di iscrizione al SSN.

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

La legge regionale sul ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali piemontesi, tra equilibri di bilancio e(ri)bilanciamento di diritti

LUCA IMARISIO[1]

Con la legge regionale del 25 settembre 2019, n. 21, la Regione Piemonte, in attuazione delle disposizioni della legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145) e in conformità a quanto deliberato in sede di Conferenza Stato, regioni e provincie autonome il 3 aprile 2019, ha disposto la rideterminazione dei vitalizi percepiti dagli ex consiglieri regionali piemontesi secondo un sistema di calcolo a base contributiva. Il presente lavoro svolge alcune considerazioni circa il complessivo percorso che ha condotto a tale esito, sulla natura del bilanciamento tra contrapposti diritti che tale scelta implica (come ricostruito anche dalla giurisprudenza costituzionale) e sugli orientamenti di politica del diritto individuabili quali suoi presupposti.

1. Il percorso.

Il tema della ridefinizione delle modalità di calcolo, della rideterminazione quantitativa e dello stesso mutamento di natura giuridica dei trattamenti di quiescenza degli ex titolari di cariche elettive presso il Parlamento e presso i Consigli regionali anima da tempo il confronto politico. Come noto, il sistema di determinazione dei trattamenti pensionistici degli ex parlamentari, già configurato nella forma del vitalizio, commisurato dunque a parametri meramente retributivi e slegato dal versamento effettivo di contributi (e conseguentemente dalla costituzione del relativo montante), si è originato storicamente quale strumento volto a garantire una sostanziale eguaglianza di opportunità (ed un'eguale libertà) nell'esercizio dell'elettorato passivo e nello svolgimento del mandato parlemantare. Tale istituto è tuttavia risultato col tempo, dapprima oggetto di rilievi critici in relazione alla sua fonte (non legislativa ma regolamentare-parlamentare[2]) quindi, anche in ragione del suo ammontare, percepito (rappresentato e percepito) come un indebito e non più tollerabile privilegio. Conseguentemente, gli organi parlamentari hanno provveduto dapprima alla riforma dei criteri di determinazione dei futuri trattamenti di quiescenza dei titolari di mandato parlamentare e successivamente[3] alla stessa rideterminazione retroattiva dei vitalizi già in essere[4]. In tale percorso risultano sono state evidenziate diversi profili di potenziale criticità, riconducibili ad esempio alla scelta dello strumento normativo di intervento[5], al carattere comunque fittizio e "virtuale" del modello di computo contributivo delineato[6] sino alla stessa ragionevolezza dei nuovi equilibri ricostruiti retroattivamente tra esigenze di razionalizzazione della spesa, di equità nella determinazione dei trattamenti pensionistici e di tutela del legittimo affidamento in relazione a diritti soggettivi acquisiti[7]. Deve d'altra parte darsi conto della circostanza per cui i ricorsi presentati contro tale intervento normativo da alcuni ex parlamentari percettori del vitalizio oggetto di rideterminazione retroattiva, sono stati giudicati non ammissibili dalla

Corte di Cassazione[8], la quale pare avere lasciato socchiuso, quale unico spiraglio di ulteriore intervento di natura giurisdizionale sul punto, quello di una pronuncia del giudice Costituzionale nell'eventualità di una questione sollevata dagli stessi organi di autodichia delle Camere.

Il profilo che in questa sede più direttamente rileva risulta peraltro la successiva previsione[9], all'interno della legge di bilancio per il 2019[10], di una normativa in base alla quale le regioni e le province autonome sono state chiamate a riformare la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale: si prevede, in particolare, che i criteri e i parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri siano deliberati con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome entro il 31 marzo 2019 e che in caso di mancato adeguamento delle normative regionali entro i termini prescritti[11], alla regione non adempiente non venga erogata una quota pari al 20 per cento dei trasferimenti erariali ad essa spettanti (con esclusione di quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale). Sul rispetto di tale normativa è chiamato a vigilare il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al quale le regioni sono tenute a trasmettere la documentazione attestante il rispetto della normativa e che, in caso di inadempimenti, si prevede trasmetta al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco delle regioni nei cui confronti eseguire la prevista riduzione lineare dei trasferimenti.

Successivamente la Conferenza Stato regioni e province autonome ha raggiunto,il 3 aprile 2019,la prevista intesa[12], prevedendo inoltre per le regioni la facoltà di approvare un ulteriore documento di indirizzo al fine di evitare disomogeneità nell'applicazione dell'intesa e disponendo che a decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione cessino di avere efficacia le eventuali disposizioni che, a livello regionale, prevedano riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere. La nota metodologica convenuta per il ricalcolo degli assegni vitalizi prevede, infine, che la rideterminazione avvenga sulla base di un metodo di calcolo a base contributiva. L'ulteriore documento di indirizzo elaborato dalla Conferenza sempre il 3 aprile 2019 ha poi previsto che, al fine di tutelare i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di tutela dell'affidamento, l'assegno rideterminato non possa comunque essere inferiore all'importo ottenuto applicando all'assegno vitalizio spettante in base alla previgente normativa le aliquote stabilite da una apposita Tabella allegata al documento[13].

2. La disciplina dettata dalla legge regionale piemontese n. 21 del 25 settembre 2019.

Nel contesto della regione Piemonte il tema della rideterminazione degli assegni vitalizi corrisposti agli ex componenti del Consiglio regionale a partire dal 1972[14]aveva già trovato un'espressione normativa nella legge regionale n. 25 del 28 dicembre 2011, che aveva disposto la soppressione, a decorrere dalla X legislatura consiliare, dell'assegno vitalizio su base retributiva, prevedendo, inoltre, un contributo di solidarietà a carico dei percettori dei pregressi vitalizi. Successivamente, la legge regionale n. 21 del 15 dicembre 2014 prorogava il regime "transitorio" sino al 31 dicembre 2019 e rimodulava le riduzioni dei vitalizi secondo nuovi parametri[15]. Contro tale normativa hanno presentato ricorso presso il tribunale di Torino 39 ex consiglieri regionali: tale ricorso è stato respinto dal Tribunale di Torino – Sezione Lavoro, con sentenza n. 2399/2017 pubblicata il 14 febbraio 2018, come pure respinti sono risultati i ricorsi in appello avverso tale decisione[16].

A seguito della successiva adozione della descritta normativa nazionale volta a indurre, in tutte le regioni, il passaggio ad un metodo di calcolo a base contributiva per i vitalizi degli ex consiglieri, la regione Piemonte, avvalendosi della prevista facoltà di differimento legata allo svolgimento delle elezioni regionali il 26 maggio 2019[17], ha adottato la legge n. 21 del 25 settembre 2019. Stante il carattere assai analitico delle prescrizioni risultanti dalla sequenza Legge di bilancio 2019-Intesa in Sede di Conferenza Stato Regioni e province autonome –Documento di Indirizzo, la normativa approvata dal Consiglio regionale piemontese[18] ha avuto la natura se non di una novazione della fonte della disciplina stessa, certamente di una legge di sostanziale ratifica e recepimento di una disciplina definita attraverso procedure deliberative alle quali la regione Piemonte ha concorso essenzialmente attraverso il proprio esecutivo: sono dunque risultati atti di soft law, alla cui definizione cui ha concorso l'esecutivo regionale,rappresentati dalle intese raggiunte in sede di conferenza Stato regioni e province autonome (e dai conseguenti "indirizzi comuni") a definire gli aspetti sostanziali (non solo di principio) della nuova normativa, lasciando alla legge regionale, pur incidente su prerogative dei componenti del Consiglio regionale, al di là degli spazi di una legge (meramente formale) di ratifica, quelli di un intervento di mero completamento, attraverso previsioni integrative e attuative. La ricerca di equilibri istituzionali partecipativi all'interno dei processi decisionali che interessano più livelli di articolazione dell'ordinamento, che nel rapporto tra Stato e regioni paiono (faticosamente ma progressivamente) consolidarsi intorno al principio di leale collaborazione e al ruolo delle Conferenze[19], negli equilibri tra giunta e consiglio regionale paiono pertanto confermarsi di più difficile definizione.Il solo profilo oggetto di dibattito in ambito consiliare[20] è risultato in effetti quello connesso alla scelta di intervenire o meno sull'ipotesi di cumulo del trattamento di quiescenza degli ex consiglieri con altri vitalizi: nella legge piemontese ci si avvale della facoltà[21] di non applicare le "clausole di salvaguardia" (volte e garantire che a seguito del ricalcolo il vitalizio corrisposto non possa comunque risultare inferiore alle previste soglie, concordate a livello nazionale)agli ex consiglieri che siano al contempo percettori di altro vitalizio, comunque denominato, derivante dall'aver ricoperto la carica di parlamentare europeo, di parlamentare della Repubblica italiana o di consigliere o assessore di altra regione[22].

Quanto all'entità dei risparmi previsti, nell'intervento della relatrice[23] del progetto di legge si dà conto di un risparmio atteso dal ricalcolo dei vitalizi sulla base del modello contributivo quantificabile, sulla base dei calcoli degli uffici, in circa 550.000 euro annui, cui si aggiungerebbero ulteriori 145.000 euro derivanti dall'intervento sui percettori di doppi vitalizi. Si tratta in effetti complessivamente di poco più della metà del risparmio annuo derivante dalla regione dall'applicazione del precedente regime "transitorio" di rideterminazione dei vitalizi, che aveva comportato minori spese per circa 1.100.000 euro annui, a fronte di una riduzione netta dei vitalizi corrisposti variabile tra il 6% e il 15%[24]: stanti tali dati, non può non osservarsi come per la regione Piemonte l'adozione della nuova normativa comporti un significativo aggravio di spesa rispetto al regime in vigore tra il 2015 e il 2019[25] e come la riduzione media attesa dell'importo dei vitalizi (rispetto a quanto previsto dalla normativa precedente il 2015) risulti inferiore al 10%. Al di là del dato medio, resta salva, naturalmente, la dimensione di riequilibrio interno tra vitalizi di diversa entità: ma si tratterebbe, in tal caso di un intervento volto piuttosto a rendere più uniforme l'entità dei vitalizi corrisposti che a ridurne in termini consistenti il peso complessivo per le casse regionali. E ciò potrebbe, nella prospettiva di una valutazione della *ratio* dell'intervento operato e degli obiettivi costituzionalmente meritevoli di tutela da esso perseguiti (necessario termine di bilanciamento col sacrificio imposto ai diritti acquisiti e al legittimo affidamento nella tutela degli stessi), rappresentare forse un elemento di potenziale debolezza, soprattutto in

considerazione del fatto che la normativa legislativa statale che ha dato avvio all'intero processo, menziona tra le finalità dell'intervento unicamente quelle di «coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica»[26].

L'approvazione della legge da parte del Consiglio regionale è avvenuta all'unanimità, pur se negli interventi dei rappresentanti di diversi gruppi non sono mancati i richiami all'esigenza di non strumentalizzare la vicenda di un condiviso intervento di natura perequativa ai fini di disconoscere il tema della piena legittimità e dignità degli inevitabili "costi" della politica nel contesto degli ordinamenti democratici[27].

3. La ragionevole definizione di una questione di politica del diritto?

Rispetto a tale intervento normativo, si ripropongono quali più rilevanti questioni di ordine costituzionale, in analogia a quanto si può osservare per gli omologhi interventi realizzati in relazione ai vitalizi degli ex membri del Parlamento nazionale, quelle relative alla valutazione della ragionevolezza del (ri-)bilanciamento operato tra contrapposti diritti costituzionalmente meritevoli di tutela. In questo senso può richiamarsi quanto ribadito dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 108 del 2019[28]: in tale pronuncia, relativa alla legge della Regione Trentino – Alto Adige del 2014 sull'attualizzazione retroattiva dei vitalizi degli ex-consiglieri di tale regione[29], la Corte ribadisce il principio, consolidato nella propria giurisprudenza, secondo cui il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, pur costituendo un principio fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale[30]. Tra i limiti all'ammissibilità di interventi di natura retroattiva, si individua, in particolare, il principio della tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata, che rappresenta «ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto»[31]. Tra gli elementi valutati dalla Corte nell'articolato giudizio di bilanciamento compiuto[32] di particolare rilievo, anche nella prospettiva di una possibile futura valutazione delle normative adottate dalle altre regioni italiane in tema di ridefinizione dell'importo dei vitalizi già in corso di erogazione, appare quello da ultimo richiamato dalla decisione, secondo cui resta «comunque fermo che si è al cospetto di un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario»[33]. Sarebbe dunque proprio la straordinarietà del regime di calcolo previgente, rispetto a quanto stabilito per la generalità dei trattamenti pensionistici, a concorrere a legittimare la straordinarietà di un intervento di ricalcolo di natura anche retroattiva. Resta, naturalmente, impregiudicata la valutazione, in concreto, della proporzionalità dell'intervento e della garanzia del contenuto minimo dell'interesse eventualmente sacrificato nel bilanciamento operato dal legislatore.

In questo senso, tale ordine di misure, nonchè l'enfasi (polemica e comunicativa) che talune, soprattutto, tra le forze politiche hanno posto su tale ordine di temi, confermano la loro collocazione sullo stretto crinale che separa il versante del (fisiologico) impiego identitario degli strumenti della

politica del diritto, anche attraverso il ri-bilanciamento dei precedenti equilibri ed il legittimo ricorso ad interventi di normazione a valenza anche (o persino prevalentemente) simbolica, da quello, più insidioso, di un poco responsabile populismo legislativo[34].

---

[1] Professore Associato di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Torino.

[2] V. già Contini G., *Indennità parlamentare* (1971), in *Enc. Dir.*, XXI, pp. 106 ss.

[3] Delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 14 del 12 luglio 2018 ("Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011") e del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, n. 6 del 16 ottobre 2018 ("Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011").

[4] Non essendo questa la sede per una compiuta ricostruzione di tali vicende e delle problematiche giuridiche e costituzionali ed esse sottese, si rinvia a Vasino G. (2018), *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Forumcostituzionale.it*; Rosi, J. (2018), *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*; Castelli, L. (2018), *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. Parl.*, pp. 337 ss.

[5] Un atto di mera autodichia, con il suo carattere inevitabilmente più "sfuggente" rispetto alle garanzie procedimentali e al sistema dei controlli cui sarebbe invece stato ricondotto un intervento posto in essere per via legislativa. Sul tema, v. ad esempio Lupo N. (2017), *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio AIC*, 3.

[6] Essendo assente, sulla base di quanto previsto dal diritto previgente, un reale accantonamento di contributi previdenziali per gli ex parlamentari, il passaggio al sistema contributivo risulta puramente virtuale, e determinato, in mancanza di un montante contributivo reale, sulla base di tabelle di trasformazione comunque astratte, con un legame tra l'altro complesso e talora problematico con il dato dell'età anagrafica dei percipienti.

[7] Su tutti tali profili, Vasino G. (2018), *Alcune riflessioni,* cit., pp. 3 ss.; Rosi, J. (2018), *Prime osservazioni,* cit., pp. 4 ss.; Castelli, L. (2018), *Il ricalcolo,* cit., pp. 343 ss.

[8] Corte Cass., ordinanza 18265 dell'8 luglio 2019. Su tale pronuncia Galdieri S. (2019), *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *diritticomparati.it*.

[9] Su tale vicenda, De Santis V. (2019), *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, pp. 89 ss.

[10] Legge n. 45 del 30 dicembre 2018, Art. 1, commi 965, 966, 967.

[11] Il termine è determinato in quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio statale (tale termine è stato successivamente prorogato al 30 maggio dal d.l. n. 34 del 30 aprile 2019), oppure, qualora la regione debba procedere a modifiche statutarie, in sei mesi dalla medesima data. Nell'eventualità in cui, entro centottanta giorni da tale data, in una data regione debbano svolgersi

consultazioni elettorali, il termine è fissato in tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale, ovvero, di sei mesi decorrenti dalla medesima data, qualora la stessa regione debba procedere a modifiche statutarie

[12] I criteri e parametri convenuti in tale in tesa risultano, in particolare, tali per cui: a) la rideterminazione della misura dei trattamenti si applica agli assegni vitalizi e ai trattamenti previdenziali, comunque denominati, diretti, indiretti o di reversibilità, di seguito indicati come "assegni vitalizi", considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente; b) la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi in corso di erogazione, e a quelli non ancora erogati, con esclusione dei trattamenti previdenziali, erogati o da erogare, il cui ammontare è stato definito esclusivamente sulla base del sistema di calcolo contributivo; c) a seguito della rideterminazione, la spesa per gli assegni vitalizi, in erogazione, in ciascuna Regione non può superare, al momento dell'applicazione della nuova disciplina, la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo di calcolo contributivo sulla base della nota metodologica allegata all'intesa incrementata fino a 26 per cento e, comunque, di un importo pari a quello necessario a garantire che, per effetto della rideterminazione, ciascun assegno vitalizio di importo pari o superiore a due volte il trattamento minimo INPS non sia inferiore a tale importo, prevedendosi, in ogni caso, che la spesa non possa essere superiore a quella sostenuta sulla base della normativa vigente; d) l'ammontare dell'assegno vitalizio, a seguito della rideterminazione, non può comunque superare l'importo erogato ai sensi della normativa vigente. Si prevede, inoltre, che gli importi dei vitalizi derivanti dalla rideterminazione siano soggetti a rivalutazione automatica annuale sulla base dell'indice ISTAT di variazione dei prezzi al consumo.

[13]Aliquote che vanno sino ad un massimo del 51% per i vitalizi di importo superiore agli 8000 euro e per differenziali superiori al 70%.

[14] Il trattamento vitalizio è stato introdotto dalla legge della Regione Piemonte n. 10 del 13 ottobre 1972, attraverso l'istituzione di un Fondo previdenziale dei consiglieri regionali, poi sostituito, ad opera della legge regionale n. 9 del 23 gennaio 1984, da un Fondo di previdenza dei Consiglieri della Regione Piemonte. La successiva legge regionale n. 27 del primo gennaio 1995 ha quindi attribuito il diritto a percepire il vitalizio, interamente cumulabile con ogni altro eventuale trattamento di quiescenza, ai Consiglieri regionali cessati dal mandato a partire dal compimento dei 60 anni di età, a condizione dell'esercizio di almeno cinque anni di mandato (salva la facoltà di versamento di contributi volontari per un periodo inferiore a 5 anni ma pari almeno a 30 mesi). La legge regionale n. 21 del 20 marzo 2000 ha poi introdotto la facoltà di anticipare la corresponsione del vitalizio fino a 55 anni, mentre la successiva legge regionale n. 24 del 3 settembre 2000 ha innalzato il requisito anagrafico al compimento dei 65 anni.

[15] L'art. 2 della legge regione Piemonte n. 21 del 2014 disponeva, infatti, che a decorrere dal 1° gennaio 2015, tutti i trattamenti mensili lordi di assegno vitalizio corrisposti ai consiglieri regionali fossero ridotti secondo le seguenti percentuali progressive: a)del 6 per cento per l'importo fino ai 1.500,00 euro;b)dell'ulteriore 9 per cento per la parte compresa tra i 1.501,00 euro fino a 3.500,00 euro; c)dell'ulteriore 12 per cento per la parte compresa tra i 3.501, 00 euro e i 6.000,00 euro; d)dell'ulteriore 15 per cento per la parte superiore ai 6.000,00 euro. Si disponeva, inoltre, che a coloro che risultassero titolari di altro assegno vitalizio erogato dal Parlamento italiano o dal Parlamento europeo, si applicasse un'ulteriore decurtazione del 40 per cento sull'ammontare mensile lordo come risultante dalle riduzioni di cui al comma 1.

[16] Corte d'Appello di Torino, sentenza 610/2018 del 10 dicembre 2018.

[17] Pertanto entro il previsto limite di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge statale: v. supra, nota 8.

[18] Per quanto attiene, in particolare, ai criteri di ricalcolo, la legge regione Piemonte n. 21 del 2019 stabilisce (art. 3) che a rideterminazione (operata sulla base del vitalizio che spetterebbe all'ex consigliere senza tener conto delle riduzioni già operate in via transitoria dalla legge regionale n. 21 del 2014) è effettuata moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione determinato nella tabella elaborata in sede di atto di indirizzo condiviso dalla Conferenza Stato regioni e province autonome il 3 aprile 2019 (implicante una riduzione progressivamente più ampia al crescere dell'ammontare del vitalizio percepito, sino ad un massimale del 51%). In assenza di contributi versati dalla regione, si stabilisce inoltre che il montante contributivo sia determinato (art. 4) calcolando la quota di contribuzione a carico del consigliere prevista dalle leggi regionali per i periodi di riferimento, integrata dalla contribuzione eventualmente versata ai sensi dei commi 5, 6 e 7, a cui si somma una quota imputata a carico della regione pari a 2,75 volte quella a carico del consigliere.

[19] V, ad esempio, Carminati A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, pp. 257 ss.; sugli sviluppi più recenti, in materia, della giurisprudenza costituzionale, Poggi A., Boggero G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*.

[20] L'originaria proposta di intervento presentata sul tema presentata in commissione dal gruppo consiliare Movimento Cinque Stelle non è stata accolta, risultando successivamente riformulata ed accolta nella discussione in aula, nella seduta del 17 settembre 2019.

[21] Comunque già contemplata dall'intesa in sede di Conferenza Stato regioni e province autonome.

[22] Art. 3.

[23] Intervento della relatrice S. Zambaia nella seduta del 17 settembre 2019.

[24] Dati riportati nell'intervento del Consigliere G. Bertola nella seduta del 17 settembre 2019.

[25] Intervento del Consigliere G. Bertola nella seduta del 17 settembre 2019, ove si osserva che «Si creano due paradossi nella nostra Regione, rispetto a quanto è avvenuto nelle altre. Il primo è che, anche con l'applicazione di questa legge, andiamo oggi a spendere più di quello che abbiamo speso negli ultimi anni. […] L'altro paradosso è che, rispetto ad altre Regioni, il risparmio totale, presi i vitalizi toutcourt e applicata questa legge, è un po' inferiore».

[26]Legge n. 145 del 2018, Art. 1, comma 965. Su tale ellissi argomentativa. Rosi, J. (2018), *Prime osservazioni,* cit., pp. 18 ss.

[27] V., ad esempio, gli interventi nella seduta del 17 settembre 2019 dei Consiglieri C. Riva Vercelllotti, FI, («invito questo consesso a ragionare un po' meno di pancia e un po' più di testa. Come invito anche i cittadini e la politica in generale. Ragionare di testa vuol dire non solo parlare del fatto che la democrazia ha un costo, ma vuole anche dire parlare di diritti acquisiti e di dubbi di costituzionalità su una norma nazionale. Significa parlare del fatto che, indubbiamente, andiamo a risparmiare dei soldi rispetto al passato, ma in realtà a risparmiare poco più di un centesimo al mese per ogni cittadino piemontese, circa 15 centesimi all'anno per ogni cittadino piemontese»), M. M. Marrone - F. d'I. («Posto che tanto questa legge la voteremo tutti, sarebbe anche il caso di ragionare, visto che spesso s'insegue anche la popolarità di questi provvedimenti e si crea una sorta di gara a chi

taglia di più e a chi quindi può indossare la maglia del vincitore sul taglio dei costi della politica, se poi ai cittadini non farebbe maggior piacere spendere qualcosa di più e vedere dei risultati concreti e apprezzabili anche da loro. Più che una politica che costa poco, forse i cittadini gradirebbero una buona politica, una politica che funziona e che produce dei risultati»), D. Ravetti – P.D. («Sento il bisogno, in questa discussione, di porre al centro del dibattito il tema del costo della democrazia e del costo della politica, perché incide sulla qualità della nostra libertà e sulla possibilità di scegliere con libertà, appunto, ogni volta che ci troviamo di fronte agli interessi, in questo caso, dei piemontesi. Ed è della qualità della democrazia, appunto, che dovremmo discutere di fronte a un provvedimento che, come ho detto in premessa, riteniamo corretto, riteniamo equilibrato, riteniamo giusto. Tuttavia, vorrei provare ad andare oltre la logica della raccolta del consenso […] Io credo che negli ultimi tempi ci siamo lasciati, però, troppe volte condizionare, guidare da pensieri che non preservavano il ruolo della politica nel nostro Paese; anzi, consideravano il ruolo della politica e quello delle Istituzioni un problema e non lo strumento per affrontare e per risolvere questioni più importanti che interessano il nostro Paese […] Allora noi abbiamo bisogno delle persone migliori […], abbiamo bisogno dei migliori talenti che decidano di mettersi a disposizione delle varie comunità. E dobbiamo, con equilibrio e saggezza, fare il possibile per metterli nelle condizioni, come ho detto prima, di essere liberi, sì, ma anche di essere tutelati da un punto di vista delle indennità che percepiscono, della salvaguardia dei loro diritti, anche quando terminano il loro percorso nelle Istituzioni»).

[28] Corte Cost., sentenza n. 108 del 9 maggio 2019. Su tale decisione De Santis V. (2019), *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019 Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC,* 4, pp. 127 ss.

[29] Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti».

[30] Corte Cost., sentenza n. 108/2019, punto 5 dei considerato in diritto.

[31] Ibid.

[32] Tra i quali «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima» (ibid.)

[33] Sul rilievo di tale passaggio argomentativo, De Santis V. (2019), *Considerazioni,* cit., pp.140 ss.

[34] Su tale nozione, in relazione all'esperienza parlamentare italiana, Lupo N. (2019), *"Populismo legislativo?": continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion pratica*. Analogamente, De Santis V. (2019),*Considerazioni*, cit., p. 144, ove si osserva come a fondamento della "questione" dei vitalizi degli ex consiglieri regionali sia individuabile, accanto alla positiva istanza della ricerca di un più corretto bilanciamento tra razionalizzazione della spesa pubblica, equità e tutela delle posizioni individuali, anche «una chiara contestazione verso un'intera classe e generazione di politici, contestazione che è *leitmotiv* dei partiti populisti e che deriva, in larga parte, da una radicata sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e da una crescente crisi della rappresentanza».

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

La Corte dei Conti piemontese nega che un Comune possa erogare gratuitamente il servizio di scuolabus finanziandolo con risorse proprie

ALESSANDRO MAGRASSI[1]

Sommario: 1. Introduzione – 2. La questione oggetto di parere – 3. La delibera della Sezione regionale di controllo per il Piemonte - 4. Osservazioni e commenti: la sopravvenienza della delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 25/2019.

1. Introduzione.

La Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti ha formulato un parere richiesto dal Comune di Biandrate, in provincia di Novara, circa la possibilità di avviare un servizio di trasporto scolastico comunale senza oneri finanziari per gli utenti. I giudici contabili si sono espressi in senso negativo, ritenendo ostativo l'equilibrio finanziario richiesto, nell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, dall'art. 117 TUEL (d.lgs. 267/2000) e indefettibile la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. 63/2017: la prima disposizione impone "l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione", inteso dai magistrati piemontesi come un necessario bilanciamento costi-ricavi che si riflette nell'ineluttabile onerosità del servizio; l'art. 5 c. 2 d.lgs. 63/2017, più specificatamente, secondo la lettura dei giudici contabili comporta necessariamente che l'erogazione di un simile servizio avvenga "senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati", precludendone dunque qualunque forma di gratuità e imponendone l'integrale accollo economico a carico degli utenti.

Tuttavia, una decisione di segno opposto è stata assunta più di recente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che con la delibera 25/2019 pare ribaltare la giurisprudenza in materia: nel presente contributo, quindi, si procederà dapprima ad analizzare la struttura e le statuizioni della Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti, per paragonarne poi le conclusioni con quanto affermato dai giudici contabili della Sezione delle Autonomie.

2. La questione oggetto di parere.

Il Sindaco del Comune di Biandrate ha formulato una richiesta di parere ai giudici contabili in data 17 aprile 2019, pervenuta alla Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali del Piemonte in data 6 maggio 2019. Il sindaco ha riferito circa un progetto, da avviare in via sperimentale, inerente al trasporto scolastico: completato recentemente un nuovo complesso scolastico, comprensivo di scuola d'infanzia, primaria e secondaria,

l'Amministrazione ha infatti considerato la possibilità di avviare un servizio "scuolabus", ossia di pubblico trasporto dedicato esclusivamente agli alunni, per agevolare l'accesso al nuovo edificio, con partenza dalla piazza attigua alla precedente struttura scolastica.

Il Comune ha formulato richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti circa la copertura dei costi di tale servizio, domandando ai giudici "se le quote di partecipazione finanziaria correlate al servizio che verranno erogate dall'utenza dovranno completamente concorrere alla copertura integrale della spesa del medesimo", stante il principio di invarianza finanziaria di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. n. 63/2017,[2] che impone di organizzare i servizi di trasporto pubblico "senza determinare nuovi e maggiori oneri per gli Enti territoriali" e di coprire integralmente i costi complessivi del servizio attraverso quote di partecipazione diretta dell'utenza.

3. La delibera della Sezione regionale di controllo per il Piemonte.

Il giudice contabile piemontese, dopo essersi espresso in senso positivo circa l'ammissibilità oggettiva e soggettiva della richiesta di parere, avvia l'analisi del merito della questione, soffermandosi anzitutto sulla possibilità di configurare o meno il servizio di trasporto scolastico come servizio economico a domanda individuale:[3] con tale locuzione si fa riferimento a servizi pubblici non indispensabili, la cui erogazione non è obbligatoria per l'ente essendo, al contrario, rimessa a sue autonome valutazioni, avuto riguardo dei propri doveri di vincoli di bilancio e delle proprie capacità di spesa. Ad assistere nella delimitazione concreta di tale categoria soccorre il d.m. 31 dicembre 1983: emanato dal Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri del Tesoro e delle Finanze, in attuazione della legge 26 aprile 1983 n. 131 (a sua volta testo normativo di conversione del d.l. 28 febbraio 1983 n. 55), la fonte ministeriale espressamente consiste in "un decreto che individui esattamente le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, per i quali gli enti locali sono tenuti a chiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato", e delinea quali servizi siano da considerarsi tali.[4]

I giudici contabili piemontesi, si diceva, si interrogano sull'effettiva natura del servizio *de quo*, arrivando a esprimersi in termini di certezza, citando giurisprudenza precedente,[5] circa il fatto che il servizio di trasporto scolastico sia un servizio pubblico di trasporto e non un servizio pubblico a domanda individuale, non rientrando nell'invero puntuale elencazione operata dal decreto ministeriale richiamato.

Orbene, se fosse stato ricompreso in tale categoria, avrebbe dovuto essere assoggettato ai relativi vincoli normativi e finanziari prescritti dall'art. 6 d.m. 131/1983, che impone la contribuzione degli utenti attraverso tariffe. Essendo invece il servizio di scuolabusun servizio pubblico non a domanda individuale ne deriva, ad avviso dei giudici, che debba vedersi applicato il dettato dell'art. 117 TUEL[6] (d.lgs. 267/2000), con un esito, tuttavia, macroscopicamente simile (differendo le discipline di dettaglio e le modalità concrete) a quanto sarebbe stato prescritto se si fosse trattato di un servizio a domanda individuale, determinando la norma, secondo i giudici piemontesi, la necessaria onerosità del servizio.[7]

La delibera in esame considera anche una disposizione più specifica applicabile alla fattispecie concreta, rinvenibile nel recente d.lgs. 63/2017, il cui art. 5 c. 2 prescrive, per la magistratura contabile, "una disciplina specifica, che si innesta nell'ampio perimetro disciplinato dall'articolo 112 del TUEL, il quale attribuisce agli enti la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e delle attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico

e civile delle comunità locali". Anche seguendo questa regolamentazione di dettaglio, a parere dei giudici piemontesi, l'esito è comunque non dissimile da quanto sopra riportato: il richiamato comma introduce, infatti, nel sistema giuridico una clausola di cosiddetta "invarianza finanziaria", che impone, nell'erogazione del servizio di trasporto scolastico, di porre a carico delle famiglie degli alunni i relativi costi, non potendo essi andare a gravare sul bilancio degli enti territoriali di cui trattasi.

Il servizio di scuolabus, dunque, potrebbe essere posto in essere dal Comune unicamente garantendo la totale copertura dei costi con il pagamento di una quota diretta onerante i cittadini interessati: quota la quale, concludono i giudici, "nel rispetto del rapporto di corrispondenza tra costi e ricavi, non può non essere finalizzata ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio". Non sarebbe rispettoso della disciplina a riguardo, dunque, neppure una copertura parziale dei costi operata dal Comune (alternativa, apparentemente, quantomeno ipotizzata dal sindaco stesso nella formulazione della sua richiesta di parere, laddove domanda "se le quote di partecipazione finanziaria correlate al servizio che verranno erogate dall'utenza dovranno completamente concorrere alla copertura integrale della spesa del medesimo"; in quel "completamente" risiede la suggestione di una possibile copertura quantomeno parziale dei costi da parte del Comune), e nulla dice la delibera circa una possibile modulazione della tariffa del servizio a seconda delle disponibilità economiche degli utenti: ciò che emerge, dunque, è unicamente la necessità di un integrale accollo dei costi di un simile servizio a carico degli utenti.

4. Osservazioni e commenti: la sopravvenienza della delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 25/2019.

La questione involge la materia dei servizi pubblici locali, prestazioni erogate e gestite dagli enti territoriali, in ossequio al principio di sussidiarietà,[8] in risposta a specifiche esigenze dei cittadini meritevoli di tutela come, nel caso in esame, l'istruzione, garantita e tutelata dall'art. 34 della Costituzione.

In particolare, nel caso di specie tale diritto va a incontrarsi (e scontrarsi) con il principio di pareggio di bilancio, consacrato dal novellato art. 81 della Costituzione e ripreso dalle norme inerenti ai servizi pubblici locali citate dai giudici piemontesi, l'art. 117 TUEL e l'art. 5 d.lgs. 63/2017. La tensione tra i due poli opposti dei costi dei servizi pubblici, da un lato, e della necessità di pareggio di bilancio, dall'altro, verte per lo più sull'annosa questione di stabilire quanto il *welfare state* debba retrocedere a favore dell'equilibrio finanziario e, quindi, della riduzione (o per lo meno, dello scongiurato aumento) di uno dei debiti pubblici più elevati al mondo[9] (questione, invero, che si ripropone annualmente nel dibattito politico in occasione di ogni legge finanziaria).[10]

La giurisprudenza costituzionale ha più volte avuto modo[11] di esprimersi su questioni inerenti tale tematica, rilevando come un necessariamente adeguato finanziamento agli enti locali per l'erogazione dei servizi sia essenziale a rendere effettivo il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (per altro, lo stesso principio esige che tali risorse siano poi efficacemente allocate); al contrario, lasciare "scoperti" alcuni servizi pubblici di un adeguato finanziamento cagionerebbe un'insopportabile lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, non potendo alcuni cittadini per ragioni meramente economiche godere a pieno di diritti garantiti dalla Carta costituzionale.[12]

Il tema va affrontato tenendo conto di possibili soluzioni di compromesso: vi sono certamente due modalità opposte nell'erogazione dei pubblici servizi, una che comporta l'addossamento integrale dei costi sugli utenti, con tariffe in grado di coprire interamente il prezzo del servizio, l'altra prestazioni completamente gratuite, tutte gravanti sulle casse del Comune; tra queste due possibilità antitetiche, tuttavia, vi è un ampio ventaglio di soluzioni differenti: il Comune, a titolo esemplificativo, potrebbe coprire parte dei costi per realizzare tariffe agevolate, oppure per garantire un servizio gratuito alle famiglie con un reddito particolarmente basso, ferma restando la piena contribuzione degli utenti con un Isee superiore a una certa soglia.

Anche il termine "gratuità", in effetti, abbisogna di alcune specificazioni. Occorre risalire a una pronuncia lontana nel tempo, ma tutt'oggi valida per principi di diritto enunciati, della Corte costituzionale: circa la gratuità del diritto all'istruzione, il Collegio si era pronunciato in termini chiari nella sentenza n. 7/1967, dandone un'interpretazione restrittiva e letterale nel senso in cui l'istruzione, almeno fino alla conclusione della scuola dell'obbligo, deve essere garantita come assolutamente gratuita per gli utenti. A carico dei genitori potranno gravare, al più, gli oneri strumentali a tale diritto, come l'acquisto del materiale scolastico: tuttavia, anche in tal senso e nell'accesso ai gradi di istruzione superiore, lo Stato deve modulare i costi dei propri servizi, prevedendo "provvidenze" in grado di assistere i nuclei famigliari più in difficoltà e gli studenti meritevoli.

Orbene, rileviamo fin d'ora che questo concetto di modulazione dei costi dei servizi pubblici non si rinviene nella decisione esame di commento: i giudici contabili sono stati alquanto *tranchant* nell'affermare che la copertura del servizio deve pesare integralmente sull'utenza; un approccio piuttosto ermetico e poco duttile, difficilmente in grado di adattarsi alle esigenze di contemperamento tra valori costituzionali proprie di una materia così delicata. Una simile presa di posizione non pare tenere adeguatamente conto delle differenze di capacità contributive, tanto delle famiglie quanto dei Comuni: la pronuncia della Sezione di controllo del Piemonte sembra precludere a qualunque compromesso, stabilendo che in nessun caso, dunque neppure qualora un Comune abbia le capacità finanziarie adeguate per coprire tali costi o la famiglia di un alunno non abbia le capacità contributive minime per sopportare le tariffe, il servizio di trasporto scolastico possa essere erogato gratuitamente; una presa di posizione che, lungi dal necessario approccio di bilanciamento degli interessi costituzionali in contrapposizione, sacrifica integralmente la possibilità di erogare un servizio quantomeno strumentale a un diritto fondamentale come quello allo studio in nome della necessità di pareggio di bilancio.

Mosse tali osservazioni, è opportuno quindi rivolgere l'attenzione a una più recente pronuncia, proveniente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti romana, che sembrerebbe confermare un eccesso di tutela delle esigenze di bilancio da parte dei giudici contabili piemontesi. Con la delibera 25 del 2019, pronunciata a seguito di adunanza in data 7 ottobre 2019, i magistrati capitolini pongono l'attenzione sugli articoli 2 e 3 del citato d.lgs. 63/2017: il primo dispone che"lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, devono programmare gli interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti al fine di fornire, su tutto il territorio nazionale, una serie di servizi", [13]; servizi tra i quali l'art. 2 c.1 alla lettera a) pone proprio, come funzionali al diritto allo studio, i "servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità", i quali, ai sensi del successivo art. 3, devono essere"erogati in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", anche tenendo conto dell'indice Isee,"ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente".[14]Ne consegue, come illustrano i giudici contabili, che "in ragione del combinato disposto degli artt. 2, co. 1, lett. a), e dell'art. 3 successivo, detti servizi dovrebbero, quindi, essere

erogati in forma gratuita oppure con contribuzione delle famiglie, previa individuazione dei criteri di differenziazione per le tariffe".[15] Questi dati normativi, d'altra parte, vanno letti a mente della Carta fondamentale, che all'art. 34 della Costituzione stabilisce al primo comma il libero accesso all'istruzione e, al secondo, la sua obbligatorietà e gratuità.

Orbene, pare innegabile che, per lo meno per gli anni della scuola dell'obbligo, impedire a posteriori una qualunque forma di gratuità del servizio scuolabus sia una discutibile mancanza di rispetto del dettato costituzionale: imporre agli enti locali di assoggettare a tariffe onerose per l'utenza un servizio talvolta fondamentale perché gli alunni possano accedere alla scuola (la mente va alle zone più rurali o ai Comuni più frazionati) non solo pare *ictu oculi* poco armonioso con la gratuità dell'educazione scolastica, ma implica altresì un'insopportabile squilibrio, rendendo *de facto* il diritto allo studio di cui all'art. 34 della Costituzione di agevole godimento solo per quelle famiglie che possono permettersi tali costi. L'art. 3 Cost., lo ricorda anche la delibera richiamata, non solo sembra inconciliabile con una simile soluzione del problema, ma al contrario, in ossequio al principio di uguaglianza (letto alla luce del principio di ragionevolezza) impone agli enti pubblici di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, quale sarebbe il pagamento di una tariffa per una famiglia non abbiente.

D'altra parte, imporre al contrario la gratuità del servizio potrebbe essere eccessivamente oneroso per i Comuni con inferiori capacità di spesa; la soluzione più ragionevole, insomma, appare lasciare un'ampia discrezionalità ai Comuni di regolarsi come meglio ritengono, modulando l'erogazione del servizio secondo le proprie disponibilità. Di qui, ad esempio, il richiamo all'eventualità di una tariffazione in base alle fasce Isee formulato nella pronuncia riportata,[16] per altro ossequioso del dettato normativo sopra riportato che prevede espressamente tale possibilità.[17] Per altro, rivolgendo nuovamente lo sguardo alla giurisprudenza costituzionale, è utile osservare come recenti pronunce, tra cui si può citare la sentenza della Corte costituzionale 188/2015, si siano dimostrate assai sensibili alle esigenze di spesa delle realtà locali: nell'ambito di risorse destinate agli enti locali, la Corte ha posto al centro dell'attenzione l'erogazione dei servizi e le spese necessarie, con un approccio al bilancio che parte dalla realtà territoriale, quantifica i costi necessari e si muove verso le scelte legislative di enti superiori (le Regioni per le Province, ad esempio) che assumono decisioni di spesa considerando tali esigenze;[18] pronunce implicanti un approccio culturale che non antepone il bilancio o il ricavo all'erogazione di servizi, ma anzi pone il primo in posizione ancillare, strumentale della seconda, considerando come punto di partenza di una qualunque analisi sul tema le necessità del territorio. Pur se muove da presupposti differenti,[19] astraendo i principi generali sottesi pare una prospettiva ben differente da un diniego *tout court* ai Comuni di poter impegnare le proprie risorse in qualsiasi modo per garantire ai residenti di usufruire di un servizio a tariffe agevolate o, perché no, addirittura gratuitamente.

Proseguendo con l'analisi della pronuncia richiamata della Sezione delle Autonomie, essa opera una diversa lettura rispetto ai colleghi del Piemonte della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 5 c. 2 d.lgs. 63/2017, apparentemente invalicabile ostacolo normativo individuato dal parere qui oggetto di commento alla possibilità per il Comune di finanziare, in tutto o in parte, un servizio pubblico di trasporto scolastico. La delibera 25/2019 fa rilevare come, seppur in altri contesti, tale clausola non sia stata interpretata dalla magistratura contabile[20] come assolutamente preclusiva di nuove o maggiori spese, bensì come meramente limitativa della possibilità di porre in essere simili esborsi qualora esondino dalle ordinarie risorse finanziarie che garantiscono l'equilibrio di bilancio: in altri termini, la summenzionata disposizione è stata intesa nel senso di obbligare a sottoporre a coperture dell'utenza

quei servizi che l'ente non riesce a far rientrare nelle proprie capacità finanziarie; non "erogare in rosso", alle estreme semplificazioni. Questo non costituisce un generico divieto di nuove spese, purché trovino poi una qualche copertura finanziaria, ma che non deve essere necessariamente direttamente derivante da introiti contestualmente previsti: nel caso in esame, è possibile prevedere una nuova spesa (come il servizio scuolabus) purché sia coperta finanziariamente dalle capacità generale di spesa dell'ente, non necessariamente dalla previsione di tariffe ad essa legate (e, dunque, dall'onerosità del servizio di trasporto).

Una simile soluzione sembra ben più rispettosa del dettato costituzionale e del sistema di principi e valori basilari della Repubblica, per come sopra richiamati, rispetto a una chiusura netta alla possibilità di erogare con costi propri (e non tutti a carico dell'utenza) il servizio di scuolabus: l'ente locale non "dovrà", ma "potrà" considerare la possibilità di non assoggettare tale servizio ad alcuna tariffa, oppure farlo ma con sistemi considerativi delle capacità di spesa del singolo contribuente, agevolando le fasce di reddito più basse.[21]

Pare dunque difficile negare la correttezza giuridica delle massime conclusive della delibera di ottobre della Sezione delle Autonomie, che si pongono in netto contrasto con quanto affermato dalla Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti sopra analizzata: "Gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio (…) e della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie (…). (…) la quota di partecipazione diretta dovuta dai soggetti beneficiari per la fruizione del servizio può anche essere inferiore ai costi sostenuti dall'Ente per l'erogazione dello stesso, o nulla o di modica entità, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano".

Va rilevato come la Sezione delle Autonomie si sia potuta avvalere, nell'orientarsi verso questa soluzione, di una recente novella normativa ossia il cosiddetto "decreto scuola": trattasi di un decreto-legge rubricato "Misure di straordinaria necessità ed urgenza nei settori dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica musicale e coreutica", approvato dal Consiglio dei ministri il 6 agosto 2019 e per il quale era stata prevista la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale entro il 28 agosto e che avrebbe dovuto contenere, all'art. 5, disposizioni che suggerivano una simile soluzione della problematica sopra esposta. Il previsto termine era trascorso inutilmente, con la conseguente mancata entrata in vigore della norma, tuttavia potrebbe dirsi ripresa dall'art. 4 d.l. 126/2019, dal seguente tenore letterale: "Fermo restando l'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere, in ragione delle condizioni della famiglia e sulla base di delibera motivata, inferiore ai costi sostenuti dall'ente locale per l'erogazione del servizio, o anche nulla, purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, commi da 819 a 826, della legge 30 dicembre 2018, n. 145". La portata di tale novella legislativa sul tema è evidente, laddove chiaramente stabilisce la possibile modulazione degli oneri a carico delle famiglie in ragione delle loro capacità finanziarie, finanche all'annullamento completo delle quote partecipative dirette. Stante il dibattito che già la restrittiva decisione della Sezione regionale piemontese della Corte dei conti oggetto di commento aveva suscitato tra i Comuni, il citato dettato normativo è stato non a caso ribattezzato "norma salva scuolabus" e accolto con favore da realtà associative degli enti locali come l'Anci, tanto della sua sezione piemontese, quanto dell'associazione nazionale.[22]

In conclusione, se già solo con l'esegesi meno restrittiva della clausola di invarianza finanziaria sopra riportata e una più attenta considerazione del bilanciamento degli interessi costituzionali involti legittimi dubbi potevano essere avanzati circa la delibera 46/2019 della Sezione piemontese della Corte dei conti, considerando altresì le persuasive argomentazioni mosse a riguardo dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e una simile novella normativa quale il d.l. 126/2019, non permane nessun dubbio circa l'attuale libertà dei Comuni di erogare il servizio di trasporto scolastico con una modulazione dei costi discrezionale. Per altro, il decreto disciplina espressamente il trasporto degli alunni, ma se questa specialità conduca a escludere da una simile disciplina tutti i pubblici servizi che non godono di un'espressa previsione normativa di tal guisa o, al contrario, anche in assenza di un analogo dettato normativo le osservazioni sopra esposte permetterebbero di estendere tale disciplina anche ad altri servizi pubblici, è una questione che rimane aperta e che merita sicuramente una trattazione a sé stante.

---

[1] Dottorando di ricerca presso l'Università del Piemonte Orientale.

[2]"(…) Le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico. Il servizio è assicurato su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati. 3. Tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati", art. 5 c.2 D.lgs. n. 63/2017.

[3] Tra gli altri, Manzi B. (2012), Per un nuovo modello di *governance* del territorio: il sistema delle autonomie territoriali per un assetto federale dello stato in un'economia di mercato, Roma, Gangemi, pag. 45; Maurini G. (2008), Il controllo sulla gestione degli enti locali e la misurazione dell'attività, Milano, Giuffrè, pag. 171.

[4] La disposizione ricomprende un primo elenco di servizi a domanda individuale ("gli asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali"), indica poi alcuni principi generali per riconoscere tali servizi ("sono invece esclusi dalla disciplina ivi prevista i servizi gratuiti per legge statale o regionale, quelli finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicap, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico; (…) per servizi pubblici a domanda individuale devono intendersi tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale; Ritenuto che non possono essere considerati servizi pubblici a domanda individuale quelli a carattere produttivo") e conclude infine con una lista dettagliata, d.m. 31 dicembre 1983).

[5] Sezione Controllo Campania, Delibera 222/2017; Sezione Controllo Sicilia, Delibera 178/2018.

[6] "1. Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione (…)", art. 117 c.1 TUEL.

[7] L'art. 117 TUEL prescrive la necessità di equilibrio finanziario nella valutazione dei piani tariffari previsti per i servizi pubblici erogati: non solo è impossibile, dunque, ipotizzare un servizio di trasporto scolastico gratuito, ma al contrario è necessaria la previsione di adeguati oneri a carico dell'utenza, in misura tale da (citando il dettato del primo comma del richiamato articolo) "assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione"; un approdo, proseguono i giudici,

confortato da copiosa giurisprudenza contabile (Sezione regionale di controllo (Src) Sicilia n. 115/2015/PAR, Src Molise n. 80/2011, Src Campania n. 7/2010/PAR) e amministrativa (Cons. Stato, Sez. V, n.2537/2012 n. 2537).

[8] Sul tema, tra gli altri Calamia A. – Mastrofini R. (2004), La riforma dei servizi pubblici locali (forme di gestione, modulistica e giurisprudenza),Halley, Macerata, pag. 29 ss.

[9] Precisamente, quarto al mondo nel 2018 (fonte: sito "Trading economics", tabella all'indirizzo web https://it.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp).

[10] Sul punto, si suggerisce la sentenza 275 del 16 dicembre 2016 della Corte costituzionale: chiamato a pronunciarsi sull'inconciliabilità a livello locale (specificatamente in Abruzzo) tra l'erogazione gratuita del servizio di trasporto scolastico per studenti disabili e il principio dell'equilibrio di bilancio), il giudice delle leggi ha nettamente ritenuto prevalente il primo diritto invocato, asserendo chiaramente che "la pretesa violazione dell'art. 81 della Costituzione è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio (…). È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (Corte costituzionale 275/2016, par. 11). D'altra parte, se è vero per certa dottrina che "non ci sono dubbi (…) sul carattere assolutamente gratuito del trasporto scolastico dei disabili nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione" (Sciancalepore C. (2012), Il trasporto scolastico, San Marino, Maggioli, pag. 58.) , nel caso oggetto di commento di questo contributo si tratta del trasporto "generico", degli alunni non affetti da particolari patologie; fasce "non deboli", insomma, o comunque non tanto quanto gli alunni disabili, per il trasporto dei quali sono spesso necessarie spese e strumenti non alla portata di tutte le famiglie. (sulla sentenza citata, Madau L., "È la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte costituzionale 275/2016", in *Rivista AIC*, 1/2017, liberamente consultabile *online* all'indirizzo https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Madau%20definitivo.pdf; Furno E., Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili, in *Nomos*, 1/2017, liberamente consultabile *online* all'indirizzo http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Furno-pareggio-di-bilancio-1.pdf. Allargando il campo, si consiglia sulla parabola del denaro che da mezzo diviene fine Zagrebelsky G. (2014), Contro la dittatura del presente, Laterza, Roma, pp. 6-9).

[11] *Ex multis*, Corte costituzionale 188/2015, Corte costituzionale 10 / 2016.

[12] Circa la convinzione dell'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo degli alunni disabili a giovare di un trasporto scolastico gratuito, con una rassegna di giurisprudenza sul punto e alcune interessanti osservazioni (per quanto riferite esclusivamente agli alunni gravati da patologie), si consiglia Nocera S. (2015), Il diritto alla partecipazione scolastica, Key Editore, Firenze, , pag. 55 ss.

[13] Art. 2 d.lgs. 63/2017.

[14] Art. 3 d.lgs. 63/2017.

[15] Delibera 25/2019, Corte dei conti Sezione delle Autonomie, par. 2.4.

[16] Paragrafi 2.4, 2.6, delibera 25/2019 Corte dei Conti Sezione Autonomie.

[17] Art. 3 d.lgs. 63/2017.

[18] In tal senso, Boggero G., Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le province piemontesi, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2015, pag. 1466.

[19] Nel caso citato la Provincia di Alessandria (e, pur essendosi costituita fuori termine, la Provincia del Verbano Cusio Ossola) lamentava eccessivi tagli operati ai fondi a lei destinati per l'assolvimento delle proprie funzioni istituzionali, nel corso degli anni, dalla Regione Piemonte; lamentele accolte dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto la diminuzione di capacità economica delle province troppo drastica (67% in tre anni) per poter essere ritenuta compatibile con i principi di autonomia, efficienza e ragionevolezza senza solide motivazioni, qui non pervenute.

[20] La Corte richiama, a titolo esemplificativo, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 102/2019/PAR.

[21] Lo stesso Tar Piemonte, nel sollevare questione di legittimità costituzionale circa l'insufficienza dei finanziamenti garantiti con legge regionale alle province con l'ordinanza 141/2015 (una delle tre che avrebbe dato impulso alla citata sentenza Corte costituzionale 10/2016), ha rilevato come "il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non può considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli Enti locali sono chiamati a fornite ai cittadini, giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario"(Tar Piemonte, ord. 141/2015, par. 2.1.).

[22] Cristina Giachi, vicesindaco di Firenze nonché presidente della commissione Istruzione, politiche educative ed edilizia scolastica dell'Anci, esaltando il ruolo dell'Anci nel porre in rilievo la portata aprioristicamente preclusiva per i Comuni della delibera 46/2019, ha rilevato la portata chiarificatrice della novella legislativa citata, in una tematica confusa e oscura, e ne ha posto in rilievo l'indubbia capacità di permettere "ai Comuni, nell'ambito della propria autonomia e nel rispetto degli equilibri di bilancio, di assicurare alle famiglie un servizio fondamentale potendo integrare le spese per lo scuolabus gratuito alle famiglie"; sul punto, Pellicanò G., 07/08/2019, Giachi: "Norma 'salva scuolabus' nel decreto scuola è risultato importante per i Comuni", disponibile sul sito dell'Associazione nazionale comuni italiani all'indirizzo http://www.anci.it/giachi-norma-salva-scuolabus-nel-decreto-scuola-e-risultato-importante-per-i-comuni/.

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

Dall'erosione alla cancellazione dell'autonomia speciale. Il caso di Jammu e Kashmir

SARA PAROLARI[1]

(ABSTRACT)

Risalgono allo scorso mese di agosto una serie di provvedimenti adottati dal Presidente e dal Parlamento indiano con cui è stata dapprima revocata l'autonomia speciale dello Stato di Jammu & Kashmir, l'unico dei 29 Stati dell'Unione indiana a maggioranza mussulmana, per poi venir suddiviso in due unioni territoriali sotto il diretto controllo del Governo nazionale. La legittimità di questi provvedimenti è molto discussa sia a livello politico che giuridico per le modalità con cui si è raggiunto il risultato ovvero modificando il testo costituzionale senza seguire un procedimento di revisione costituzionale formale. L'articolo considera il percorso che ha portato dall'erosione graduale dell'autonomia speciale di questo Stato alla cancellazione della stessa, nonché le principali questioni di rilievo costituzionale generate dalla condotta del Governo nazionale indiano.

Introduzione.

Lo scorso agosto lo Stato di Jammu e Kashmir (d'ora innanzi J&K), uno dei 29 (ora 28) Stati indiani e l'unico con popolazione a maggioranza mussulmana, è balzato agli onori delle cronache internazionali in seguito alla decisione del Governo indiano di revocarne il suo status speciale. Nel 1947 con l'indipendenza del subcontinente indiano dall'Impero coloniale britannico lo Stato principesco di J&K optò per divenire parte dell'India in cambio di assistenza militare (nei confronti del Pakistan) e della garanzia del conferimento di un grado di autonomia esteso, tradottosi, tra l'altro, nel diritto di proprietà esclusivo sui terreni per i residenti. Tuttavia, l'area più a Nord, il cosiddetto Azad Kashmir, rimase sotto il controllo del Pakistan e ancora oggi costituisce oggetto di disputa tra Pakistan e India, così come altre due aree chiamate Aksai Chin e Trans-Karakoam Tract, ancor oggi contese da India e Cina[2]. Questa regione ai piedi dell'Himalaya, formata da aree territoriali molto diverse tra loro in termini demografici[3] e con forti elementi di differenziazione soprattutto religiosa rispetto al resto del continente indiano[4], è stata interessata da continui conflitti e violenze, non solo tra India e Stati confinanti, ma anche tra la stessa Unione indiana e lo Stato di J&K. Non si tratta dell'unica ipotesi di conferimento di un'autonomia speciale in India, in quanto la Costituzione attribuisce ad altri Stati un regime particolare, che si estrinseca soprattutto nel diritto di acquisto della proprietà riconosciuto esclusivamente ai residenti nei rispetti territori. Si pensi, ad esempio, agli Stati del nord Himachal Pradesh, Uttarakhand e Punjab. Ne deriva che il modello federale delineato dalla Costituzione indiana presenta delle caratteristiche di asimmetria piuttosto marcate.

Nonostante dunque non si tratti di un fenomeno del tutto isolato, per molti anni il riconoscimento di uno status speciale a J&K è stato contestato politicamente dai Governi dell'Unione indiana che si sono succeduti al potere. In particolare i leader del partito Bharatiya Janata Party (BJP), al governo dell'India dal 2014 e fautore di una politica nazionalista e a difesa dell'identità induista, hanno più volte affermato che l'autonomia di J&K ha, da un lato, permesso al terrorismo di prendere piede in quel territorio e, dall'altro, non ne ha consentito un adeguato sviluppo economico. Il culmine di questa presa di posizione si è raggiunto con la pubblicazione del manifesto politico del Bharatiya Janata Party per le elezioni generali del 2019 che conteneva la promessa esplicita di abrogare l'articolo 370 della Costituzione indiana su cui si fonda l'autonomia speciale di J&K con il conseguente reintegro di questo Stato all'interno dell'India. Ciò coerentemente con l'ideologia nazionalista induista che vede l'India come uno Stato unitario e centralizzato in aperto contrasto con i tratti federali delineati dalla sua Costituzione.

Background di carattere giuridico.

Dal punto di vista giuridico, questo obiettivo politico è stato tradotto in realtà attraverso l'adozione da parte del Presidente indiano di due *Presidential orders* con cui, dapprima, si è estesa a J&K l'applicabilità di tutte le previsioni della Costituzione indiana e, quindi, si è disposta l'inapplicabilità di tutte le clausole dell'art. 370 della stessa Costituzione, fatta eccezione solamente per la clausola 1).

Per comprendere a fondo questa scelta e valutarne la sua legalità, occorre fare una breve premessa per inquadrare l'autonomia speciale di questo Stato all'interno dell'ordinamento costituzionale indiano.

La scelta del sovrano dello Stato principesco di J&K, il Maharaja Hari Singh, di divenire parte dell'India in cambio di un'ampia autonomia ha trovato il suo fondamento giuridico nella Costituzione indiana del 1949. In particolare, l'articolo 370 (*Temporary provisions with respect to the State of Jammu and Kashmir*) affermava che al neocostituito Stato dovevano applicarsi solamente l'articolo 1 della Costituzione indiana (quello sul nome ufficiale e il territorio dell'India) e appunto lo stesso art. 370.

L'art. 370 è stato inserito nella Costituzione indiana al fine di disciplinare i rapporti tra J&K e Stato indiano. Questo articolo garantiva innanzitutto il diritto dello Stato di J&K di avere una propria Costituzione, che risultava essere complementare a quella indiana e doveva essere letta congiuntamente a questa. Inoltre, limitava l'esercizio della potestà legislativa in capo al Parlamento nazionale indiano ad alcuni ambiti specificamente indicati ovvero difesa, affari esteri e comunicazione (art. 370(1)). Lo stesso articolo (al punto 1 lettera d)) chiariva però che altre disposizioni della Costituzione indiana, così come ulteriori materie di potestà legislativa, potevano essere discrezionalmente estese anche a questo Stato purché ciò avvenisse previa emanazione da parte del Presidente indiano di un "*constitutional order*" e con la "*concurrence*" (espressione del consenso) del Governo di J&K.

Quest'ultima previsione costituzionale è dunque la disposizione chiave per il riconoscimento dello status speciale di J&K, ma si è rivelata essere anche lo strumento giuridico a cui si è fatto ricorso per procedere nel corso degli anni ad una progressiva erosione dell'autonomia speciale formalmente riconosciuta, sino a giungere alla sua recente revoca.

Dall'erosione alla cancellazione dell'autonomia speciale.

Quella che sembrava essere un'ipotesi residuale è divenuta tutt'altro che tale in quanto nel corso degli anni si è fatto ricorso a quest'articolo per estendere a J&K l'applicabilità di gran parte delle disposizioni della Costituzione indiana. Anche grazie alla collusione con i Governi statali in carica dalla metà degli anni '50 alla metà degli anni '70, furono emanati 28 *Presidential Orders*. In quel periodo vi fu l'ammissione esplicita da parte dello Stato indiano di aver avviato un vero e proprio processo di restrizione dell'autonomia speciale riconosciuta a J&K. Seppure tale processo si sia manifestato in maniera più significativa fino alla metà degli anni '70, lo strumento dei *Presidential Orders* ha continuato ad essere utilizzato con frequenza anche nel periodo successivo. Si pensi che, fino al 1994, i 47 *Presidential Orders* emanati, previo consenso del Governo, avevano esteso a J&K 260 articoli della Costituzione indiana su complessivi 395 articoli[5].

Da notare come nel giugno del 2018 la coalizione di maggioranza al Governo dello Stato si sia sciolta così come, nel novembre dello stesso anno, il Parlamento. Ciò con la conseguenza che da quel momento in poi non vi è stato un Governo che potesse esprimere il consenso richiesto e lo Stato di J&K è stato guidato da un Governatore nominato dal Governo indiano e, quindi, sua diretta espressione.

Nel contesto di questo graduale processo di erosione dell'autonomia speciale che trova il suo fondamento giuridico nell'art. 370(1)(d), si è innestata recentemente un'altra questione di ben più ampia portata.

In questo caso a rilevare è l'art. 370 (3), disposizione che disciplina le modalità di abrogazione o parziale modifica dell'autonomia speciale ovvero il procedimento da seguire per la sua cancellazione. Secondo tale articolo, ciò può avvenire quando il Presidente indiano emana una "*public notification*" previa pronuncia di una raccomandazione da parte dell'assemblea costituente dello Stato di J&K.

Di per sé questa previsione sembrava essere lettera morta dal momento che nel 1957 l'assemblea costituente di J&K si è dissolta dopo l'emanazione e l'entrata in vigore della Costituzione statale.

E qui veniamo alle vicende dell'estate scorsa.

I provvedimenti adottati dal Governo indiano per porre fine all'autonomia speciale di J&K.

Con l'intento di tradurre in realtà quell'intento politico innanzi menzionato, lo scorso 5 agosto il Presidente Indiano Ram Nath Kovind, sulla base del potere riconosciutogli dall'art. 370 (1), ha emanato un primo *Presidential Order*, il n. 272, con cui è andato a modificare l'articolo 367 della Costituzione indiana. Quest'ultimo prevede una serie di linee guida da seguire nell'interpretazione della Costituzione stessa e, fino ad agosto, era costituito da 3 clausole.

Il *Presidential Order* n. 272 ha introdotto una quarta clausola applicabile solamente a J&K. In particolare, l'art. 367 (4), così come modificato, prevede che qualora l'art. 370 faccia riferimento al Governo di J&K, tale riferimento si debba intendere in realtà al Governatore di J&K; inoltre qualora l'art. 370 si riferisca all'assemblea costituente di J&K il riferimento debba essere invece inteso all'assemblea legislativa statale.

Queste due modifiche rilevano ai fini dell'applicazione, da un lato, dell'art. 370 (1) laddove il consenso richiesto affinché il Presidente indiano possa emanare un *order* che estenda disposizioni costituzionali a J&K, limitandone così l'autonomia, deve ora intendersi non più quale consenso del Governo statale di

J&K, ma del Governatore, ovvero di un organo diretta espressione del Governo nazionale indiano; dall'altro, incide sull'art. 370 (3) laddove la previa raccomandazione da parte dell'assemblea costituente di J&K per procedere all'abrogazione dello status speciale di J&K deve ora intendersi quale raccomandazione da parte dell'assemblea legislativa statale per così dire ordinaria. Dal momento che il Parlamento statale di J&K è stato sciolto e da allora lo Stato di J&K si trova sotto il controllo diretto dell'Unione, di fatto il requisito della raccomandazione espressa dall'organo legislativo statale ai fini dell'abrogazione della specialità non è più da ritenersi elemento necessario per procedere.

Il giorno successivo, il 6 agosto, il Presidente indiano ha quindi emanato un secondo *order*, il n. 273, con cui ha dichiarato che "*all provisions of this Constitution, as amended from time to time, without any modifications or exceptions, shall apply to the State of Jammu and Kashmir*", così di fatto uniformando tale territorio a tutti gli altri e revocandone la sua specialità[6].

Infine, nello stesso periodo, il *Jammu and Kashmir Reorganisation Act 2019* è stato approvato con una larga maggioranza in Parlamento con la conseguenza che, dalla fine di ottobre di quest'anno, J&K non costituisce più uno dei 29 Stati indiani, ma è stato suddiviso in due "*Union Territories*" sotto il controllo diretto del Governo nazionale indiano in capo al quale sono ora incardinati la maggior parte dei poteri. I due *Union Territories* sono, da un lato, Jammu and Kashmir, dotato di un organo legislativo, che raggruppa il 98% della popolazione complessiva del pre-esistente Stato e sarà suddiviso in due aree, la valle del Kashmir a maggioranza mussulmana (circa 8 milioni di persone) e Jammu a maggioranza induista (circa 6 milioni di persone); dall'altro il Ladakh, privo di un organo legislativo, con eguale percentuale di buddisti e mussulmani (in tutto circa 300 mila abitanti)[7].

La cancellazione dell'autonomia speciale di J&K: principali questioni di rilevanza costituzionale.

Come si è detto, J&K ha visto erodere l'autonomia speciale riconosciutagli sulla carta molto gradualmente a partire dalla metà degli anni '50, al punto tale da ritrovarsi in anni più recenti con ben poca cosa: di fatto una bandiera ed una costituzione statale raramente invocata.

Il passaggio successivo, dall'erosione alla vera e propria revoca dell'autonomia speciale, ha posto - soprattutto nell'ambito della dottrina di diritto costituzionale indiano - molti dubbi circa la legittimità dei provvedimenti con cui è stato raggiunto tale risultato.

Tra le varie questioni, la più dibattuta ha natura procedimentale.

Il *Presidential Order* n. 272 modifica l'art. 367 della Costituzione indiana ponendo a proprio fondamento l'art. 370 (1) della stessa Costituzione, articolo che come detto si riferisce al potere del Parlamento nazionale indiano di legiferare per lo Stato di J&K con cui in verità la modifica dell'art. 367 non sembra avere molto a che fare. Né l'articolo 370 né tantomeno il n. 367 disciplinano il potere del Presidente indiano di modificare disposizioni costituzionali. L'articolo della Costituzione che si occupa della revisione costituzionale è infatti il n. 368 che richiede un procedimento aggravato con maggioranze particolari.

È pur vero che il *Presidential order* n. 272 non modifica esplicitamente l'art. 370, ma la sua revisione è un effetto indiretto della modifica esplicita dell'art. 367. E ciò in entrambi i casi senza assolutamente attenersi al procedimento di revisione previsto dalla Costituzione. La domanda è dunque se sia possibile modificare un articolo della Costituzione introducendone una nuova parte senza procedere ad una revisione costituzionale formale[8].

Nel merito della riforma, vi è poi da chiedersi se sia legittimo il riferimento al Governatore di J&K anziché al suo Governo dal momento che, come detto, si tratta di un rappresentante dello Stato indiano sul territorio, in quanto tale nominato dal Governo nazionale e sua diretta espressione. In altre parole, in conseguenza della modifica introdotta con i due provvedimenti presidenziali di agosto si ha un Governo nazionale che consulta se stesso, principio palesemente in contrasto con i capisaldi dell'ordinamento federale[9]. Se anche non si considerasse tale aspetto è comunque dubbia la legittimità di un provvedimento di questo tipo adottato in una fase temporale di transizione a seguito delle dimissioni del Governo statale in carica.

Peraltro, ci si potrebbe anche chiedere se sia legittimo che la cancellazione dello status speciale di autonomia e l'eliminazione di uno degli Stati di un ordinamento federale (o quasi-federale come viene comunemente considerato in dottrina l'ordinamento indiano[10]) possa essere posta in essere dall'Esecutivo dell'Unione senza il consenso dell'organo rappresentativo dello Stato interessato.

Dubbi sorgono anche con riferimento all'equazione assemblea costituente-assemblea legislativa. Si può infatti notare come non si tratti di entità del tutto interscambiabili: l'assemblea costituente per sua natura assume su di sé il potere costituente ed è espressione di un'autorità sovrana, mentre l'assemblea legislativa esercita un potere rappresentativo laddove l'autorità sovrana risiede in capo al popolo.

A maggior ragione tale equazione appare problematica se si considera l'orientamento della *Supreme Court* indiana espresso in un giudizio risalente al 2017 (*State Bank of India v. Santosh Gupta*) in cui la Corte ebbe occasione di affermare (confermandolo anche in altre pronunce) che, nonostante la natura temporanea costituzionalmente attribuita all'art. 370 e nonostante l'assemblea costituente non fosse più in essere, l'articolo doveva ritenersi ancora in vigore, attribuendo di fatto allo stesso natura permanente[11]. La rilevanza di tale pronuncia per la vicenda in esame è del tutto evidente in quanto, se fosse stata confermata la natura temporanea dell'art. 370, anche la relazione tra J&K e lo Stato indiano e dunque l'autonomia speciale del primo avrebbero acquisito carattere temporaneo.

Occorre tuttavia sottolineare come non vi sia unanimità di vedute con riferimento al carattere permanente dell'art. 370, così come alla sua natura. La stessa Corte non ha mai definito esplicitamente cosa si debba intendere con "permanente", né ha mai chiarito se dalla natura permanente dell'art. 370 si possa desumere che lo stesso articolo sia da considerare alla stregua di un principio fondante della Costituzione non passibile di modifica o, al limite, emendabile solamente in conformità al procedimento dallo stesso previsto, ovvero tra l'altro previa raccomandazione dell'assemblea costituente statale[12].

Gli argomenti che fanno propendere per la natura permanente dell'art. 370, salvaguardando così l'autonomia speciale quale principio cardine dell'ordinamento indiano, potrebbero essere rinvenuti in fattori storici: in altre parole, si potrebbe concludere che l'identità stessa dell'Unione indiana così come attualmente in essere a seguito della sua evoluzione storica sarebbe compromessa se non fosse per l'art. 370 che riconosce e garantisce l'autonomia speciale di J&K. La Corte non è mai giunta ad affermare in maniera netta un principio di questo tenore non avendo mai ammesso che la cristallizzazione di determinati assetti territoriali frutto di accordi politici sia da interpretare come elemento costitutivo di un ordinamento.

Ulteriore argomento a favore della natura permanente dell'art. 370 potrebbe essere rinvenibile nell'asimmetria quale carattere fondante del federalismo indiano che la cancellazione dell'autonomia speciale di J&K porterebbe inevitabilmente a compromettere. Tuttavia, non vi è unanimità di vedute neppure su questo punto, nonostante da alcune decisioni della Corte Suprema sembri potersi

desumere che l'assetto asimmetrico, quale quello delineato dall'art. 370, debba essere inteso quale principio costituzionale fondamentale, senza il quale non sarebbe garantito il funzionamento della delicata distribuzione dei poteri su cui si fonda l'ordinamento indiano[13].

Tuttavia, se la *Supreme Court* non ha mai preso una posizione netta sull'asimmetria quale fondamento dell'ordinamento costituzionale indiano è estremamente improbabile che lo faccia ora. La circostanza che, nonostante i ricorsi già presentati, la Corte non si sia ancora pronunciata rimandando di continuo la decisione sul caso di J&K, lascia infatti presupporre la sua difficoltà di intervenire su una questione dall'impatto politico potenzialmente dirompente.

Nel frattempo peraltro il Governo nazionale indiano ha inviato nel territorio truppe militari per sopire ogni eventuale protesta, ha bloccato la comunicazione internet e limitato il diritto di circolazione dei residenti, mettendo agli arresti i principali esponenti politici di J&K. Così facendo, quella che viene presentata come volontà di inglobare J&K nell'India per offrire maggiori opportunità di sviluppo economico appare piuttosto come volontà di soffocare sul nascere qualsivoglia manifestazione di dissenso. A fronte di questo scenario, il silenzio della *Supreme Court* fa ancora più rumore.

L'autore Sara Parolari, titolare esclusivo dei diritti sull'articolo dal titolo "Dall'erosione alla cancellazione dell'autonomia speciale: il caso di Jammu e Kashmir", che garantisce inedito, liberamente disponibile e lecito, manlevando l'editore da ogni eventuale danno o spesa, riconosce all'editore i diritti alla pubblicazione nella rivista Il Piemonte delle Autonomie autorizza l'editore a farne uso in siti, newsletter, raccolte e ogni altro strumento istituzionale di divulgazione online e cartaceo per renderlo disponibile al più ampio pubblico. L'autore si impegna a non effettuare o consentire la pubblicazione e/o la traduzione in altro contesto prima che siano trascorsi 18 mesi dalla pubblicazione in questa rivista. Fanno eccezione soltanto il sito web personale o quello istituzionale dell'ente di appartenenza dell'autore, purché la rivista sia espressamente linkata o almeno indicata come fonte.

[1] Senior Researcher, Istituto di Studi Federali Comparati - EURAC Research (Bolzano).

[2] Cfr. S. Constantin and K. Kössler, Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info, p. 7.

[3] Il Kashmir con 5.48 milioni di abitanti, Jammu con 4.43 milioni e Ladakh con 0.24 milioni.

[4] In termini religiosi é uno dei cinque Stati indiani con una maggioranza non-induista (gli altri sono Nagaland, Meghalaya e Mizoram nel Nord est che sono stati a magioranza cristiana, e il Punjab con una maggioranza Sikh) e l'unico a maggioranza mussulmana. Cfr. S. Constantin and K. Kössler, Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info, p. 2.

[5] S. Constantin and K. Kössler, Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info, p. 13.

[6] Cfr. L. Maheshwari, How the Indian Government Changed the Legal Status of Jammu and Kashmir, August 12, 2019, in https://www.lawfareblog.com/how-indian-government-changed-legal-status-jammu-and-kashmir, ultima consultazione 30 ottobre 2019.

[7] Cfr. S. Bose, Has India pushed Kashmir to a point of no return? in https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49316350, ultima consultazione 30 ottobre 2019.

[8] Cosí, tra i molti, M. Khosla, The constitutional question that arise from the end of Jammu and Kashmir as a state, in https://theprint.in/opinion/the-constitutional-questions-that-arise-from-the-end-of-jammu-and-kashmir-as-a-state/272689/, ultima consultazione 30 ottobre 2019.

[9] Tra questi, si veda S. Hegde & P. Kishore, Kashmir: why amendments to article 370 may not withstand judicial scrutiny, in https://www.business-standard.com/article/economy-policy/kashmir-why-amendments-to-article-370-may-not-withstand-judicial-scrutiny-119080600557_1.html, ultima consultazione 30 ottobre 2019.

[10] N. B. Gopalakrishnan, Article 370: is it a basic feature of the Indian constitution?, VerBlog, 2019/8/20, in https://verfassungsblog.de/article-370-is-it-a-basic-feature-of-the-indian-constitution/, ultima consultazione 31 ottobre 2019.

[11] L. Maheshwari, How the Indian Government Changed the Legal Status of Jammu and Kashmir, August 12, 2019, in https://www.lawfareblog.com/how-indian-government-changed-legal-status-jammu-and-kashmir, ultima consultazione 30 ottobre 2019.

[12] N. B. Gopalakrishnan, Article 370:is it a basic feature of the Indian constitution?, VerBlog, 2019/8/20, in https://verfassungsblog.de/article-370-is-it-a-basic-feature-of-the-indian-constitution/, ultima consultazione 31 ottobre 2019.

[13] Gopalakrishnan, N. B., Article 370:is it a basic feature of the Indian constitution?, VerBlog, 2019/8/20, in https://verfassungsblog.de/article-370-is-it-a-basic-feature-of-the-indian-constitution/, ultima consultazione 31 ottobre 2019.

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

Da un sistema elettorale misto a uno maggioritario puro via referendum abrogativo. I profili di ammissibilità del quesito

FRANCESCA PARUZZO[1]

(ABSTRACT)

Il 26 Settembre 2019, il Consiglio regionale piemontese, approva a maggioranza dei consiglieri assegnati, la richiesta di referendum, volta, nelle sue finalità, ad abrogare, attraverso una complessa operazione di "chirurgia normativa", la quota proporzionale della legge elettorale vigente, la n. 165 del 3 Novembre 2017, dando vita, in caso di raggiungimento del quorum di validità e di esito positivo del voto, a un sistema maggioritario puro, interamente basato su collegi uninominali. Superato un primo vaglio di regolarità, è ora la Corte costituzionale a dover indicare se tale proposta referendaria, così formulata, possa essere considerata ammissibile alla luce dei limiti, molto più pervasivi rispetto alla loro configurazione normativa, elaborati negli anni dalle numerose pronunce degli stessi giudici costituzionali.

1. Premessa. Il caso.

Il 26 Settembre 2019, il Consiglio regionale piemontese, con delibera n. 6-21071[2], approva a maggioranza dei consiglieri assegnati, la richiesta di referendum, volta, nelle sue finalità, ad abrogare, attraverso una complessa operazione di "chirurgia normativa", la quota proporzionale della legge elettorale vigente, la n. 165 del 3 Novembre 2017, dando vita, in caso di raggiungimento del quorum di validità e di esito positivo del voto, a un sistema maggioritario puro, interamente basato su collegi uninominali.

Secondo le intenzioni dei proponenti ciò dovrebbe assicurare la formazione di una maggioranza parlamentare al momento del voto, garantendo, pertanto, efficacia decisionale e stabilità dell'esecutivo per tutta la durata della legislatura[3].

La modifica del sistema elettorale in senso maggioritario è, così, assunta, per mezzo di tale proposta referendaria, come la via maestra attraverso cui disegnare un quadro politico votato a un'esigenza di governabilità che porti a compimento l'idea di una "democrazia immediata", di un governo "del giorno dopo" che, con la sua azione, possa tradurre senza mediazioni una volontà popolare unitariamente rappresentata[4]. L'ingegneria elettorale è, così, posta al servizio di un disegno riformatore che, nelle sue intenzioni, sembra andare nella direzione di mettere il sistema istituzionale, in un contesto in cui già è recentemente intervenuta una drastica riduzione del numero dei parlamentari – con effetti in sé alterativi in senso maggioritario dell'esito del voto politico, indipendentemente dalle leggi elettorali adottate[5] – al pari con le esigenze di una "democrazia governante"[6] o "decidente"[7].

Diventano così 8 le delibere approvate da Consigli regionali[8], che il 30 Settembre 2019 hanno consentito di depositare il quesito presso l'Ufficio centrale per il referendum[9].

Superato il primo vaglio di regolarità[10], è, ora, la Corte costituzionale a dover indicare se tale proposta referendaria, così formulata, possa essere considerata ammissibile alla luce dei limiti, molto più pervasivi rispetto alla loro configurazione normativa[11], elaborati negli anni dalle numerose pronunce degli stessi giudici costituzionali.

2. Leggi elettorali e referendum abrogativo. Cenni.

Alle leggi elettorali, per quanto non comprese tra gli atti legislativi di cui all'art. 75 comma 2 della Costituzione[12], esclusi dal referendum abrogativo, è riconosciuto uno statuto particolare: esse, invero, sono leggi costituzionalmente necessarie[13]; leggi, cioè, "la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica"[14], i quali, come tali, "non possono essere esposti all'eventualità, anche soltanto teorica e temporanea, di una paralisi"[15].

Se ciò vale per le leggi elettorali in generale, a maggior ragione, riguarda la normativa relativa all'elezione delle Assemblee parlamentari - luoghi privilegiati della rappresentanza politica[16] - la quale potrà essere abrogata nel suo insieme solo se sostituita, dal legislatore rappresentativo, con una disciplina nuova.

Un referendum abrogativo in materia elettorale, quindi, non potrà mai avere a oggetto il testo normativo nella sua interezza (fosse anche nella prospettiva di determinare, in caso di esito positivo del voto, la reviviscenza della legislazione pregressa in materia[17]), ma potrà solo tendere, mediante la manipolazione delle disposizioni interessate, a far emergere dalla parziale normativa superstite, una soluzione differente.

È proprio in forza di questo particolare statuto riconosciuto alle leggi elettorali che sono individuati, da parte della giurisprudenza costituzionale, dei limiti ulteriori[18], volti a indirizzare l'orientamento della stessa Corte nel giudizio di ammissibilità di un referendum abrogativo.

In tal senso, a garanzia della libertà di voto dell'elettore, in un'ottica di necessaria e persistente operatività del sistema democratico, non vengono in considerazione i soli requisiti di omogeneità e univocità del quesito[19] – funzionali a un'esigenza di chiarezza dell'operazione referendaria che deve essere riconducibile a una matrice razionalmente unitaria tanto nella finalità unidirezionale quanto nella struttura del quesito[20] -, ma, anche e indefettibilmente, quei criteri che impongono la verifica dell'immediata applicabilità della normativa di risulta[21] e della sussistenza di una manipolazione che, per essere legittima, non può spingersi fino a introdurre nell'ordinamento una disciplina completamente nuova, estranea al contesto normativo di riferimento[22].

3. Materia elettorale. Manipolatività e diretta applicabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Alla luce dei criteri sopra individuati, quindi, un quesito referendario in materia elettorale risulta inammissibile non solo quando non sia sufficientemente chiaro, omogeneo e riconducibile a una matrice razionalmente unitaria, ma anche, e soprattutto, quando la manipolatività non rispetti i confini definiti e la normativa di risulta non sia immediatamente applicabile.

In primo luogo, la manipolazione della struttura linguistica – conseguenza inevitabile dell'ammissibilità di un'abrogazione solo parziale della disciplina legislativa – deve essere contenuta entro limiti tali da andare a creare una norma non totalmente estranea al contesto normativo da cui essa ha origine; una norma, cioè, che, lungi dall'andare a trasformare l'abrogazione in legislazione positiva, stravolgendo il senso stesso della legge elettorale e del sistema partitico a esso rispondente[23], non faccia altro che espandere[24] una possibilità già intrinseca nella normativa in vigore[25].

È stato ritenuto, pertanto, ammissibile, sulla base di tale profilo – e dei suoi confini così delineati – il referendum abrogativo[26] relativo alla quota proporzionale introdotta, per l'elezione della Camera dei Deputati, dalla l. 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l' elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361): la Corte costituzionale, in questo caso, sottolinea come il quesito, pur "abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore […], non la sostituisce con un'altra assolutamente diversa, ma utilizza un criterio provvisoriamente esistente e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum". L'ammissibilità del quesito, rispetto a questo criterio va, quindi, a fondarsi sul presupposto per cui non si è in presenza di una proposta innovativa che, attraverso "un'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione" [27], vada a sostituire la disciplina che si intende abrogare.

Diverse dai profili connessi alla manipolazione consentita, sono le questioni legate all'immediata applicabilità della normativa di risulta; stante, come detto, la necessità di assicurare la permanenza di una legislazione elettorale che consenta, in ogni momento e in tutte le sue fasi[28] - a garanzia della sovranità popolare - il rinnovo periodico degli organi rappresentativi[29], tale criterio diventa, in questo modo, elemento di valutazione del rischio abrogativo.

È risultata, pertanto, ammissibile, in base a questo requisito, una proposta referendaria[30] finalizzata all'abrogazione delle disposizioni della legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", nella parte in cui prevedevano che l'elezione dei senatori nel collegio uninominale scattasse solo al superamento del 65% dei voti; ciò, poiché i collegi uninominali, per quanto di fatto inoperanti a causa di tale soglia, erano già stati definiti dal legislatore[31]; sulla base del medesimo profilo, invece, è stata considerata inammissibile[32] la richiesta di svolgimento di un referendum abrogativo avente a oggetto il 25% dei seggi assegnati, con metodo proporzionale, dalle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277: la normativa elettorale risultante da un esito positivo del referendum, infatti, non sarebbe stata direttamente applicabile, dal momento che avrebbe permesso la sola l'elezione di un numero di parlamentari inferiore – 475 per la Camera dei Deputati, 232 per il Senato della Repubblica – a quello previsto dalla Costituzione, con la conseguente inidoneità a consentire la formazione dell'organo. La normativa risultante dal quesito così formulato, pertanto, non si sarebbe limitata a incidere sul solo "modo di operare"[33] del sistema elettorale, ma avrebbe rischiato di produrre, nel complesso quadro del meccanismo elettorale, effetti paralizzanti tali da impedire, in mancanza di un intervento integrativo di revisione dei collegi – da rimettersi all'esclusiva discrezionalità del legislatore - un successivo ricorso alle elezioni.

I medesimi quesiti, oggetto della sentenza n. 5 del 1995, sono stati ripresentati, peraltro con formulazione pressoché identica, due anni dopo e, di nuovo, con sentenza n. 26 del 1997, dichiarati inammissibili; in tale pronuncia, i giudici costituzionali colgono l'occasione per riaffermare il proprio orientamento: la ridefinizione dei collegi elettorali (imprescindibile nel caso loro sottoposto dal

momento che la ripartizione del territorio in collegi uninominali ne prevedeva un numero pari ai soli ¾ del totale dei parlamentari[34]), non può essere superata né attraverso la normazione secondaria, né, tantomeno (come invero sostenuto dai promotori di entrambi i referendum), per mezzo del riconoscimento, da un lato, di un obbligo, in capo al Parlamento di cooperazione al fine di dar seguito alla volontà referendaria e, dall'altro, di un principio di ultrattività della legislazione elettorale delle Camere. Se per un verso, infatti, l'imprescindibile costante operatività del Parlamento costituisce un nodo ordinamentale di cui tutti i soggetti istituzionali devono farsi carico, non può certo essere invocato un obbligo di collaborazione – che comunque non considererebbe il rischio di una non rimediabile inosservanza - in capo alle Assemblee elettive (e, in generale, agli organi costituzionali) a cui, per dar seguito alla volontà referendaria, sia imposto di rivedere la "mappa" dei collegi, rimpicciolendoli e aumentandoli di numero. Allo stesso modo, peraltro, affermare che esista un principio di continuità funzionale degli organi costituzionali, non consente di far automaticamente discendere da ciò "l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione di leggi nel tempo"[35].

4. Il Piemonte e la richiesta di Referendum della legge elettorale. L'ammissibilità del quesito.

Descritte, così, se pur brevemente le direttrici lungo cui si muove la giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, è a esse che si deve guardare per comprendere se il quesito deliberato dalla Regione Piemonte (e dagli altri sette Consigli regionali) possa superare il vaglio della Corte costituzionale.

In primo luogo, nessuna questione pare potersi porre rispetto al profilo dell'omogeneità.

Per quanto, infatti, il quesito referendario, formulato con riferimento a quattro diversi testi normativi, riguardi una pluralità di disposizioni differenti, esse, tuttavia, si presentano come intimamente tra loro connesse; "obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità", è possibile rinvenire un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione referendaria" [36], dipende dalla sola risposta che il corpo elettorale fornirà a una domanda che è, nel suo complesso, volta ad abrogare le disposizioni relative "all'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale nei collegi plurinominali per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica", modificando il sistema elettorale in senso unicamente maggioritario.

Esclusa la presenza di profili critici relativamente al criterio dell'omogeneità, allo stesso modo appaiono superabili i dubbi – che, invero, legittimamente potrebbero sorgere – in relazione all'univocità del quesito e che troverebbero fondamento nel fatto che un'unica proposta referendaria si riferisce alla legislazione elettorale tanto della Camera dei Deputati, quanto del Senato della Repubblica, impedendo, quindi, una differenziazione nell'esercizio del voto[37].

Se è vero, infatti, che una formulazione di tal genere, imponendo all'elettore una scelta univoca, potrebbe far ritenere non soddisfatto il requisito in discussione, appare in realtà difficile sostenere che ciò si riverberi, ledendole, per il sol fatto dell'impossibilità di mantenere distinti i meccanismi di elezione di ciascun ramo del Parlamento, sulla libertà del voto referendario[38]: continua, invero, a essere riscontrabile una matrice razionalmente unitaria.

In tal senso, peraltro, ferma la tendenza, da parte della Corte costituzionale, di ritenere che il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo non possa tradursi anche in una valutazione anticipata della costituzionalità dell'eventuale normativa di risulta[39], non ci si può esimere dal sottolineare gli effetti distorsivi sul sistema rappresentativo che, al contrario, avrebbe una richiesta referendaria (o, in caso di due domande, un esito referendario) che, per solo una delle due Camere determini la modifica del sistema elettorale in senso esclusivamente maggioritario, lasciando permanere, rispetto all'altra, una normativa che preveda un criterio di assegnazione dei 2/3 dei seggi di tipo proporzionale.

Invero, all'interno del nostro ordinamento, la parità di funzioni e posizioni delle due Camere elettive, pur non imponendo al legislatore di introdurre sistemi elettorali identici[40] esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non debbano ostacolare, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee[41].

Un unico quesito per entrambe le Camere, quindi, in tal senso, risponde altresì alla necessità di evitare risultati elettorali così nettamente diversi, che, con ogni probabilità, avrebbero ripercussioni sulla stessa operatività dell'organo.

Rispetto ai profili dell'omogeneità e univocità del quesito, merita maggiore attenzione, ai fini della valutazione dell'ammissibilità dello stesso, l'analisi del rispetto dei criteri della manipolatività – e dei limiti a essa sottesi perché possa essere considerata legittima – e, soprattutto, della immediata applicabilità della normativa di risulta.

I referendum manipolativi, si è detto, sono ammissibili solo in quanto la normativa di risulta si configuri come svolgimento e prosecuzione logica di principi intrinseci e desumibili dal contesto normativo dell'atto legislativo che si intende sottoporre a referendum. Particolarmente chiara, sul punto, risulta essere la sentenza n. 36 del 1997 - relativa a referendum sul sistema radiotelevisivo, ma richiamata successivamente anche nella sentenza n. 13 del 1999 con riferimento alla materia elettorale – che espressamente indica tre principi cui devono attenersi i promotori di referendum, ai fini dell'ammissibilità del quesito.

Prescrivono, infatti, i giudici costituzionali, in questo caso: a) che la manipolazione non è ammissibile se essa non corrisponde ad una "fisiologica espansione" della normativa esistente; b) che il ritaglio operato dai promotori non può ridursi alla "soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo"; c) che il quesito referendario non deve risolversi in una "nuova statuizione", ossia in una proposta all'elettore "non ricavabile ex se dall'ordinamento".

Non tutte queste condizioni sembrerebbero soddisfatte nel caso in esame: al vaglio della Corte costituzionale è, infatti, sottoposta una domanda referendaria che si propone l'abrogazione del criterio di riparto di 2/3 dei seggi totali di ciascuna Camera, con la conseguente estensione di un meccanismo maggioritario di assegnazione degli stessi, che diventerebbe, così, esclusivo.

Alla luce di ciò, se è astrattamente possibile sostenere, in favore dell'ammissibilità del quesito, come, nell'ambito del complessivo sistema elettorale sia già presente, sebbene minoritaria, un'ispirazione maggioritaria di tal genere, improntata a una logica uninominalistica, non può non rilevarsi come l'introduzione di un sistema integralmente di questo tipo (a partire da uno misto a prevalenza proporzionale) andrebbe, nei fatti, a finalizzare un assetto normativo sostanzialmente nuovo, che stravolgerebbe, attraverso la manipolazione delle modalità con cui le norme sono state formulate, il senso della legge elettorale vigente e del relativo sistema di partiti[42].

Se già alcuni dubbi in ordine all'ammissibilità del quesito possono emergere in base ai profili appena considerati, è avendo riguardo al requisito dell'autoapplicatività della disciplina di risulta che sorgono le problematiche più rilevanti.

In base alla normativa elettorale vigente, con riferimento alla Camera dei Deputati, il territorio risulta suddiviso in 232 collegi uninominali e in 63 collegi plurinominali – che, a loro volta, consentono l'elezione di 386 deputati, con metodo proporzionale -; con riferimento al Senato, invece, si rinvengono 116 collegi uninominali e 34 collegi plurinominali – che, a loro volta, consentono l'assegnazione dei restanti 193 seggi, con metodo proporzionale - [43].

Diventa, quindi, di immediata evidenza che l'abrogazione della quota proporzionale della legge elettorale vigente e la conseguente estensione di un meccanismo fondato sui soli collegi uninominali consenta di eleggere un numero di parlamentari inferiore a quello previsto dalla Costituzione; ciò, anche avendo riguardo all'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale - proposta di legge A.C. 1585-B cost. - pubblicata in G.U. il 12 ottobre 2019, che prevede una riduzione del numero di Deputati a 400 e di Senatori a 200.

Tale considerazione non muta nemmeno nel caso in cui si consideri persistente la vigenza di un duplice livello di suddivisione territoriale[44] (in collegi uninominali e collegi plurinominali); anche in questa seconda ipotesi, infatti, sommando ai 232 collegi uninominali, i 63 plurinominali (che andrebbero a eleggere un solo deputato), si arriverebbe ad assegnare 295 seggi (su un totale di 400); allo stesso modo, aggiungendo ai 116 collegi uninominali, i 34 plurinominali (che, di nuovo, andrebbero a eleggere un solo senatore), si otterrebbe un totale assegnato di 150 seggi (su 200).

Si pone nuovamente, quindi, il tema della imprescindibile necessità, rimessa alla discrezionalità del legislatore rappresentativo[45], di una revisione dei collegi elettorali, in assenza della quale la normativa di risulta non potrebbe consentire la rinnovazione delle Assemblee elettive; di ciò sembrerebbero consapevoli anche gli stessi promotori, che si propongono di intervenire, attraverso il quesito, sia sull'art. 3 della legge 3 Novembre 2017, n. 165, avente ad oggetto la delega al governo per la ridefinizione dei collegi, e sull'art. 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51, riguardante "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari" e contenente, a sua volta, una delega per una ridefinizione dei collegi resasi necessaria in seguito all'approvazione della legge di revisione costituzionale volta alla riduzione del numero dei parlamentari.

È tuttavia, quella prospettata, una soluzione che non appare risolutiva per il tema che qui interessa: se, infatti, i dubbi inerenti la legittimità costituzionale, da un lato, della nuova creazione, per via referendaria e in assenza del sinallagma delegante/Parlamento delegato/Governo di una delegazione legislativa già esercitata e, dall'altro, di una delega da cui verrebbe espunto qualunque riferimento al termine di 24 mesi per l'adozione del relativo decreto legislativo (con conseguente contrasto con l'art. 76 della Costituzione), riguardano più che altro una valutazione, che comunque non può essere omessa, della costituzionalità della normativa di risulta, ciò che non viene in alcun modo considerato è il permanere del rischio, già evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26 del 1997, di una non rimediabile inosservanza della delega legislativa e, quindi, stante la non immediata applicabilità della normativa di risulta, di una paralisi dell'organo rappresentativo.

È un esito, questo, che, alla luce dello statuto delle leggi elettorali come leggi costituzionalmente necessarie rende problematica, in riferimento a questo criterio, l'ammissibilità del quesito referendario deliberato dalle Regioni.

[1] Dottoressa di Ricerca in Diritti e Istituzioni. Università degli Studi di Torino.

[2] Il testo della delibera è consultabile a partire dal sito del Consiglio regionale, http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=57065; il Consiglio regionale, con delibera del 06.11.2019 ha poi integrato tale delibera su indicazione della Corte di Cassazione.

[3] Olivito E. (2016), Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità, in Costituzionalismo.it, pp. 58 ss.

[4] Rescigno G.U. (1994), Democrazia e principio maggioritario, in Quaderni costituzionali, pp. 221; si veda altresì De Fiores C. (2007), Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia, Costituzionalismo.it, pp.19; Olivito E.(2016), Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità, cit., p. 58; Pasquino G., (1994), Governabilità (voce), in Enciclopedia delle scienze sociali, vol. 4, pp. 400 ss; secondo l'autore, "la stabilità politica può essere una precondizione importante dell'efficacia decisionale. Ma è soprattutto una componente autonoma della governabilità. Dal canto suo, l'efficacia decisionale può derivare o no dalla stabilità politica. Ma anch'essa è una componente autonoma della governabilità.

[5] Olivito E. (2016), Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità, in costituzionalismo.it, pp. 59 ss.

[6] Burdeau G. (1956), La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique, in Traité de science politique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, Vol. VI, pp. 235 ss.

[7] Violante L. (2001), Il futuro dei parlamenti, in AA.VV., Storia d'Italia. Annali, pp. XLIV ss.

[8] Lombardia, Veneto, Friuli, Liguria, Abruzzo, Sardegna e Basilicata

[9] La Corte di Cassazione ha chiesto agli otto Consigli regionali, Piemonte compreso, che il 30 settembre avevano presentato istanza di referendum abrogativo riguardante la legge elettorale, un'integrazione del quesito referendario e ha concesso tempo fino all'8 novembre. Nello specifico, l'integrazione richiesta consiste nella formulazione integrale dei testi delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione; inoltre, la denominazione del quesito dovrà essere 'Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali, nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e nel Senato della Repubblica'. Il Piemonte ha deliberato in tal senso in data 6 Novembre 2019.

[10] In data 21 Novembre, l'Ufficio centrale per il referendum ha depositato un'ordinanza in cui ha dichiarato conforme alle "norme di legge" la richiesta di referendum.

[11] Data, come noto, dall'art. 75 della Costituzione e dall'art. 29 della l. 25 maggio 1970, n. 352.

[12] È interessante considerare come risulti, dagli atti dell'ultima seduta dei lavori preparatori, in data 16 ottobre 1947, quando l'Assemblea costituente si è occupata dell'art. 75 – 72 in sede preparatoria – che alcuni deputati avessero presentato un emendamento finalizzato a escludere la possibilità di svolgere un referendum abrogativo sulle leggi elettorali. Nonostante l'opposizione di Ruini, in conseguenza delle votazioni sugli emendamenti presentati nel corso della seduta, le leggi elettorali erano state incluse nei limiti referendari. Tuttavia, nel testo sottoposto al voto definitivo dell'Assemblea, il 23 dicembre 1947, il riferimento alle leggi elettorali scompare. La Corte costituzionale, chiamata a esprimersi sul punto (si veda Corte costituzionale, n. 47 del 1991), ha negato la propria competenza a pronunciarsi trattandosi di *interna corporis* dell'Assemblea costituente. Si veda, per una ricostruzione, Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Camera dei Deputati,

IV, Roma, 1970, pp. 3224 ss. La Corte costituzionale, chiamata a esprimersi sul punto (si veda Corte costituzionale, n. 47 del 1991), ha negato la propria competenza a pronunciarsi trattandosi di *interna corporis* dell'Assemblea costituente.

[13] Corte costituzionale, n. 47 del 1991.

[14] Corte costituzionale, n. 15 del 2008.

[15] Corte costituzionale, n. 29 del 1987; in questo caso, il quesito referendario aveva a oggetto la richiesta di referendum abrogativo della legge elettorale del Consiglio Superiore della magistratura.

[16] Corte costituzionale, n. 378 del 1996.

[17] Corte costituzionale, n. 13 del 2012 e in termini più generali Corte costituzionale, n. 12 del 2014 e n. 5 del 2015.

[18] Corte costituzionale, n. 33 del 1993 (ammissibilità); Corte costituzionale, n. 5 del 1995 (inammissibilità); Corte costituzionale, n. 10 del 1995 (ammissibilità); Corte costituzionale, n. 26 e 28 del 1997 (inammissibilità); Corte costituzionale, n. 13 del 1999 (ammissibilità); Corte costituzionale, n. 33 e 34 del 2000 (ammissibilità); Corte costituzionale n. 15,16 e 17 del 2008 che, appunto, dichiararono l'ammissibilità di alcuni quesiti di abrogazione parziale della stessa l. n. 270/2005, confermando come "l'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è […] assoggettata "alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo". Sui requisiti di ammissibilità del referendum abrogativo, si veda *ex multiis* Pertici A. (2010), Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Torino, Giappichelli; AA.VV., (2007), Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali, Seminario organizzato dall'Associazione Astrid, 11 giugno 2007; Carnevale P. (1992), Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale, Padova, Cedam; Modugno F., Zagrebelsky G. (a cura di) (2001), Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria, Torino, Giappichelli; Giorgis A. (1991), I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91, Torino, Giappichelli, 1991.

[19] Corte costituzionale, n. 16 del 1978.

[20] Corte costituzionale, n. 16 del 1978; Corte costituzionale, n. 24, 28 e 29 del 1981; Corte costituzionale, n. 27 del 1982; Corte costituzionale, n. 29 del 1987; Corte costituzionale, n. 47 del 1991; Corte costituzionale, n. 29 del 1993 e Corte costituzionale, n. 6 del 1995.

[21] Corte costituzionale, n. 47 del 1991; Corte costituzionale, n. 15 e 17 del 2008; Corte costituzionale, n. 32 del 1993.

[22] Corte costituzionale n. 47 del 1991.

[23] Corte costituzionale, n. 13 del 1999.

[24] Ruotolo M. (1999), La Reggia di Minosse. E' possibile e razionale la distinzione tra espansione e manipolazione nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo?, in Giurisprudenza italiana, pp. 1137.

[25] Corte costituzionale, n. 26 del 1997; n. 36 del 1997; n. 32 del 1993; si veda altresì Pizzorusso A. (1998), Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale e ordinaria in tema di referendum abrogativo, in AA.VV., Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, pp.126.

[26] Corte costituzionale, n. 13 del 1999.

[27] Corte costituzionale, n. 36 del 1997. Con argomentazioni del tutto analoghe è stata dichiarata l'inammissibilità del referendum abrogativo sul c.d. Jobs Act, la cui normativa di risulta avrebbe esteso l'applicabilità della reintegrazione nel posto di lavoro a tutti i lavoratori di aziende con più di cinque occupati, mutuando tale soglia dalla disciplina residuale dell'impresa agricola; Corte costituzionale, n. 26 del 2017. Si veda altresì Gigliotti A. (2009), L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale, Milano, Giuffrè, p. 234; e A. Pertici, Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, cit. p. 10.

[28] Corte costituzionale, n. 29 del 1987; Corte costituzionale, n. 47 del 1991; Corte costituzionale, n. 32 e 33 del 1993; Corte costituzionale, n. 5 e 10 del 1995; Corte costituzionale, n. 26 e 28 del 1997; Corte costituzionale, n. 13 del 1999; Corte costituzionale, n. 33 e 34 del 2000; Corte costituzionale, n. 15, 16 e 17 del 2008.

[29] Corte costituzionale, n. 15 e 16 del 2008. Si tratta di una posizione differente da quella inizialmente assunta dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 26 del 1981, afferma che "per negare che determinate richieste referendarie siano ammissibili, non rileva che l'approvazione di esse darebbe luogo a effetti incostituzionali: sia nel senso di determinare vuoti, suscettibili di ripercuotersi sull'operatività di qualche parte della Costituzione; sia nel senso di privare della necessaria garanzia situazioni costituzionalmente protette".

[30] Corte costituzionale, n. 32 del 1993.

[31] In realtà, nel caso in esame, la Corte costituzionale non prende in alcun modo in considerazioni che i collegi elettorali, comunque, non sarebbero stati sufficienti a eleggere 315 senatori: essi, infatti, erano solo 232.

[32] Corte costituzionale, n. 5 del 1995.

[33] La Corte costituzionale, in altre pronunce, aveva già ritenuto la plausibilità di "inconvenienti" delle norme di risulta, a condizione che essi non incidano "sull'operatività del sistema elettorale" e sulla "funzionalità dell'organo"; Corte costituzionale, n. 32 del 1993 e n. 33 del 1993.

[34] Pertici A. (2010), Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, cit. p. 206; si veda anche Stroppiana L. (2002), Seggi vacanti: si può lasciare la Camera senza il plenum?, in www.forumcostituzionale.it.

[35] Gemma G. (1997), Referendum, leggi elettorali, leggi costituzionalmente necessarie: un sempre valido no della Corte, in Giurisprudenza costituzionale, pp. 214 ss. Cfr. altresì A. Gigliotti, l'ammissibilità dei referendum in materia elettorale, cit., p. 232.

[36] Corte costituzionale, n. 16 del 1997.

[37] Trucco L.(2019), La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria), in Consulta online, n. 3, pp. 514 ss.

[38] Corte costituzionale, n. 16 del 1978; Corte costituzionale n. 47 del 1991.

[39] Corte costituzionale, n. 15 e 16 del 2008; n. 17 del 2016; in dottrina si veda, ad esempio, Modugno F. (2008), Sull'inammissibilità dei referendum elettorali, in Modugno F., Azzariti G., Ferrara G., Guarino G., La resistibile ascesa del referendum elettorale: l'ammissibilità contesa, in costituzionalismo.it.

[40] Che, invero, non sussistono neanche ad oggi. Tre tornate elettorali (1994, 1996 e 2001) sono state invece regolate dalle leggi 276 e 277/1993, che prevedevano un sistema misto che assegnava il 75% dei seggi su base maggioritaria uninominale e il restante 25% su base proporzionale. Per la Camera erano previste due schede. Per il Senato, invece, tutto veniva regolato da una scheda unica con obbligo di collegamento dei candidati alle liste. La differenza principale tra i due sistemi risiedeva nella regola dello "scorporo": al Senato, infatti, tutti i voti del candidato vincente non erano conteggiati come voti alla lista proporzionale collegata (scorporo totale); alla Camera venivano decurtati solo quelli necessari a ottenere il seggio (scorporo parziale). Altre tre tornate elettorali (2006, 2008 e 2103), poi, sono state disciplinate dalla legge n. 270/2005, una legge proporzionale con premio di maggioranza. La principale differenza tra Camera e Senato risiedeva nel fatto che il premio di maggioranza venisse assegnato, per la Camera, alla coalizione o partito che avesse conseguito più voti su base nazionale, mentre, per il Senato, alla coalizione o partito che avesse conseguito più voti in ciascuna regione.

[41] Corte costituzionale, n. 35 del 2017.

[42] Con la sentenza n. 13 del 1999, con una la Corte costituzionale aveva dichiarato l'ammissibilità del quesito sottoposto al suo vaglio, la situazione era, invero, invertita: la richiesta di referendum, infatti, riguardava la quota proporzionale delle leggi Mattarella, pari ad ¼ dei seggi, ed era diretta a estendere l'applicabilità delle disposizioni che già disciplinavano l'elezione di ben ¾ dei parlamentari. Cfr. Giorgis A. (1991), I referendum elettorali. Il "compromesso" n. 47/91, cit., passim; ed i vari interrogativi posti da Bettinelli E. (1994), Le nuove regole del gioco, in Pozzi E., Rattazzi S. (a cura di), Farsi eleggere. La campagna elettorale nella Seconda Repubblica, Milano, Giuffrè.

[43] Rimangono, in ogni caso, esclusi i seggi (6 per il Senato e 12 per la Camera) relativi alla circoscrizione estero e attribuiti con metodo proporzionale che rimarrebbe invariato.

[44] Del resto, che, anche nel caso di successo dell'ipotesi referendaria, la sussistenza di un duplice livello di definizione dei collegi resterebbe vigente, è dato di ricavarlo dalla perdurante vigenza di vari disposti che ne presupporrebbero la sussistenza: basti qui richiamare la previsione che vuole che "nel caso in cui sia dichiarata non valida la candidatura in un collegio uninominale", resti "valida la presentazione della lista negli altri collegi uninominali della circoscrizione" (art. 22 T.U. Cam.), e quella in base alla quale l'elezione avviene "sulla base dei voti espressi nelle circoscrizioni regionali, suddivise in collegi uninominali" (art. 2 T.U. Sen.). Si veda Trucco L.(2019), La richiesta referendaria regionale in materia elettorale (vista dalla Liguria), cit. p. 516 ss.

[45] Peraltro, in quel caso, i promotori individuavano il fondamento di tale obbligo di cooperazione sulla base di una superiorità del referendum rispetto alla legge, contrastante con la stessa giurisprudenza costituzionale; si veda in tal senso Corte costituzionale, n. 16 del 1978; Corte costituzionale, n. 29 del 1987 e Corte costituzionale, n. 64 del 1990.

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

Il panino della diseguaglianza. Nota alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un. Civili, 30 Luglio 2019, n. 20504

CRISTINA PONCIBÒ[1]

1. La sentenza in commento.

La sentenza in esame riguarda la controversa questione della configurabilità di un diritto soggettivo dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa e di consumarlo nei locali della scuola nell'orario destinato alla refezione scolastica. Dopo anni di discussioni giornalistiche e di opposte decisioni giurisprudenziali, il Supremo Collegio ha ritenuto di affermare l'inesistenza di un diritto soggettivo a mangiare il panino portato da casa nell'orario della mensa e nei locali scolastici, rilevando che la gestione del servizio di refezione è rimessa all'autonomia organizzativa delle scuole.

La vicenda ha avuto inizio nelle scuole torinesi.[2] Precisamente, nel novembre 2014 i genitori di alcuni alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado convenivano in giudizio il Comune di Torino e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) per fare accertare il diritto sopra menzionato. Il giudice di merito, in prima battuta, aveva scelto la tesi esposta dall'amministrazione torinese, escludendo un diritto alla prestazione mensa con modalità particolareggiate, differenti da quelle previste dalla normativa vigente, o ad un servizio alternativo rispetto a quello interno alla scuola, per chi intende consumare il pasto preparato in casa.[3] In particolare, il giudice di merito rilevava che nel caso in cui le famiglie avessero scelto il tempo pieno sarebbero state libere di prendere i figli da scuola durante l'orario della mensa scolastica, farli mangiare in casa e riaccompagnarli per le attività pomeridiane.

Con sentenza del 21 giugno 2016, la Corte di Appello di Torino, in seguito, ha affermato la sussistenza di diritti soggettivi dei genitori degli alunni delle scuole dell'obbligo, sia all'opzione, per i propri figli, tra il servizio di ristorazione scolastica ed il pasto portato da casa, sia il relativo consumo negli ambienti scolastici nello stesso orario del servizio di ristorazione. Tale diritto sarebbe rinvenibile, secondo il giudice, alla luce della disciplina vigente e dei principi costituzionali in materia di diritto all'istruzione, all'educazione e all'autodeterminazione inerenti alle scelte alimentari. Il giudice di appello si asteneva, però, dal dettare "le modalità pratiche per dare concreta attuazione alla sentenza", non ritenendo possibile "consentire indiscriminatamente agli alunni di consumare il pasto domestico presso la mensa scolastica".[4]

Così, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5156 del 3 settembre 2018, seguendo l'impostazione seguita dalla Corte di Appello di Torino, annullava per eccesso di potere una delibera di un comune che vietava, nei locali in cui si svolge il servizio di refezione scolastica, il consumo, da parte degli alunni, di cibi diversi da quelli forniti presso l'istituto scolastico.

Avverso questa sentenza della Corte di Appello di Torino, proponevano ricorso in Cassazione, in via principale, il Comune di Torino e, in via incidentale, il Miur, cui si sono opposti i privati con controricorso.[5]

Secondo il Comune di Torino e il Ministero (Miur) consumare il cibo portato da casa durante l'ora della refezione scolastica determinerebbe dei problemi di carattere organizzativo e finirebbe per ledere, in qualche modo, il diritto degli altri bambini a utilizzare il servizio della mensa messo a disposizione della scuola. Il Ministero ha sostenuto, per esempio, che la presenza durante la mensa di cibo portato da casa può rendere difficoltoso il rispetto delle norme di sicurezza igienica e alimentare cui sono chiamate a rispondere le ditte responsabili della fornitura dei pasti nelle scuole. Per consentire ai bambini il cosiddetto 'diritto al panino' durante l'orario di mensa, la scuola dovrebbe organizzare un servizio di controllo aggiuntivo, non sempre possibile, che dovrebbe contemperare tale diritto con quello degli altri bambini ad usufruire in totale sicurezza il servizio mensa. Inoltre, secondo il Miur, la refezione scolastica non sarebbe obbligatoria e pertanto chi non vuole usufruire del servizio di mensa scolastica può tranquillamente rinunciarvi, prelevando prima l'alunno da scuola oppure riportandolo dopo il termine del servizio mensa.

Diversamente, la posizione dei ricorrenti che rivendicavano il loro diritto a una scelta alimentare libera, che non può compromettere il diritto dei minori ad usufruire dell'orario scolastico previsto per legge. L'orario dedicato alla refezione scolastica è incluso nell'orario scolastico, di conseguenza la scuola è obbligata a garantire anche gli alunni che non si avvalgono del servizio mensa di poter usufruire del servizio di istruzione durante tutto l'orario previsto. I ricorrenti hanno anche sostenuto la facoltatività del servizio mensa, che, tra l'altro è a titolo oneroso, non esenta la scuola dal garantire tutti gli alunni l'intero orario scolastico previsto dalla legge. Il regolamento comunale che prevede il divieto per i bambini di consumare il cibo da casa durante l'orario di mensa, andrebbe a ledere, ad avviso dei predetti genitori, il dettato costituzionale del diritto ad usufruire del servizio scolastico, e pertanto deve essere considerato viziato e quindi annullabile.

La Corte di cassazione, con ordinanza dell'1 marzo 2019, ha rimesso gli atti di causa al Primo Presidente al fine di sottoporre alle sezioni unite della corte medesima la risoluzione della seguente questione: "(…) se sia configurabile un diritto soggettivo perfetto dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, eventualmente quale espressione di una libertà personale inviolabile, il cui accertamento sia suscettibile di ottemperanza, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato autonomamente e di consumarlo nei locali della scuola e comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, alla luce della normativa di settore e dei principi costituzionali, in tema di diritto all'istruzione, all'educazione dei figli e all'autodeterminazione individuale, in relazione alle scelte alimentari (artt. 2, 3, 30, comma 1, 32, 34, commi 1 e 2, Cost.) (...)."

2. Il quadro normativo e regolamentare oggetto della sentenza.

A livello costituzionale, le doglianze dei ricorrenti e, di riflesso, la pronuncia delle Sezioni Unite, hanno come fondamento normativo gli articoli 2, 3, 30, comma 1, 32, 34, commi 1 e 2, Cost., i quali statuiscono rispettivamente: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo non solo come singolo ma come parte integrante le formazioni sociali ove esplica al meglio la propria personalità; l'uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini; il dovere e diritto dei genitori di istruire,

educare e mantenere i figli, non solo quelli nati all'interno del vincolo matrimoniale ma anche quelli nati fuori lo stesso e quelli adottati; la tutela della salute e la libertà di autodeterminarsi in tale ambito e, dunque, anche nelle scelte alimentari; la gratuità ed obbligatorietà dell'istruzione inferiore.

Per quanto concerne la normativa di settore, gli artt. 3 e 6 del decreto legislativo n. 63 del 2017 dispongono che, tra gli altri, il servizio di mensa è erogato in forma gratuita, "ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", guardando al c.d. ISEE, l'indicatore della situazione economica equivalente, che misura la condizione economica delle famiglie tenendo conto di molteplici fattori. Inoltre, il "tempo mensa" incluso nel c.d. "tempo scuola" a "tempo pieno" è un servizio facoltativo offerto ai genitori, non un diritto.

Il fatto che la refezione scolastica integri il tempo trascorso a scuola risulta effettivamente dal quadro normativo. In particolare, l'art. 6, d.lgs. n. 63/2017 prevede la possibilità di attivare il servizio mensa nel contesto del "tempo pieno" avente un orario settimanale stabilito a priori che deve ricomprendere il "tempo mensa". Ancora, l'art. 1, d.l. n. 147/2007, convertito nella legge n. 176/2007 che, nel reintrodurre il "tempo pieno" nell'organizzazione della scuola primaria, stabilisce l'orario settimanale di quaranta ore, comprensivo del tempo dedicato alla mensa. Infine, il D.P.R n. 89/2009, all'art. 5 dispone che nella scuola secondaria di I grado l'orario settimanale deve comprendere il tempo dedicato alla mensa, in concorso con quello per l'insegnamento e per le attività.

Oltre alla presenza nel nostro ordinamento di normativa volta a chiarire la collocazione del servizio mensa, vi sono fonti primarie e secondarie che si preoccupano di stabilirne la finalità, di modo da non dare adito a dubbi in merito. In tal senso, s'inserisce la circolare ministeriale n. 29/2004 del MIUR che stabilisce la necessità del servizio mensa a garanzia dello svolgimento delle attività didattiche ed educative. In base a tale circolare, il servizio mensa, dunque, assolverebbe alle finalità educative proprie del progetto formativo scolastico in quanto porta con sé una propria funzione didattica, ovvero quella dell'educazione alla sana alimentazione. Dello stesso tenore l'art. 9 del d. lgs. n. 59/2004 che pone in luce l'importanza della scuola secondaria di primo grado nel rafforzamento delle capacità d'interazione sociale del singolo alunno, offrendo al "tempo mensa" l'altra finalità di socializzazione in concorso con quella educativa.

Per quel che concerne l'organizzazione del servizio mensa, quale servizio offerto dall'istituto scolastico in piena autonomia e nel rispetto del principio di buon andamento, l'art. 7, comma 4 del d.lgs. n. 59 del 2004 tratta di "assistenza educativa da parte del personale docente nel tempo eventualmente dedicato alla mensa". Così, l'art. 7 del d.lgs. n. 59/2004 continua al comma 5 statuendo che "L'organizzazione delle attività educative e didattiche rientra nell'autonomia e nella responsabilità delle istituzioni scolastiche" ed infatti, ai sensi del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, le stesse godono di autonomia didattica (art. 4) ed organizzativa (art. 5).

3. L'iter argomentativo della sentenza e i prossimi passi.

Innanzitutto, nella sentenza si legge che: "La nozione di istruzione, soprattutto nelle classi elementari e medie, non coincide con la sola attività di insegnamento, ma comprende anche il momento della formazione che si realizza mediante lo svolgimento di attività didattiche ed educative, tra le quali l'erogazione del pasto è un momento importante".[6]

Parrebbe che mangiare quel che serve la mensa sia considerato alla stregua di parte integrante del processo formativo: secondo tale dubbia impostazione, il pasto collettivo contribuirebbe a rafforzare lo spirito di gruppo e ad accrescere l'integrazione sociale. Ora, la socializzazione coatta e imposta, in ogni singolo momento della giornata scolastica, pasti inclusi, non è detto che crei un autentico spirito comunitario.

A contrario, la possibilità di coltivare i propri spazi di autonomia e di libertà individuale dovrebbe essere considerato a sua volta parte del processo formativo - ammesso che mangiare un panino da soli serva a questo scopo. Più in generale, ha senso considerato il tempo trascorso a mensa come qualcosa di vincolante e obbligatorio dal punto di vista educativo?

Nel leggere la sentenza ci si chiede, in altre parole, se la scuola non debba favorire la libera formazione della personalità consentendo a ognuno di coltivare le proprie preferenze, anche alimentari, e di sviluppare i propri talenti?

Al contrario, le Sezioni Unite, seguendo le argomentazioni del Comune di Torino e del Miur, hanno stabilito che "l'istituzione scolastica non è un luogo dove si esercitano liberamente i diritti individuali degli alunni, né il rapporto con l'utenza è connotato in termini meramente negoziali".

Ora, tale pensiero è obiettivamente infelice almeno con riferimento alla prima parte: a nostro avviso, è evidente che le famiglie e i bambini sono titolari di diritti individuali anche nello 'spazio' della scuola, il primo luogo d'incontro fra i minori e l'istituzione pubblica.

Secondo lo S.C., "l'istituzione scolastica è un luogo dove lo sviluppo della personalità dei singoli alunni e la valorizzazione delle diversità individuali devono realizzarsi *nei limiti di compatibilità* con gli interessi degli altri alunni e della comunità". Orbene, non è dato di sapere quale possa essere l'interesse (soggettivo) di un alunno il fatto che un altro studente non eserciti il suo interesse (soggettivo) a mangiare il panino portato da casa.

E' peraltro vero che tale soluzione implica un'altra discriminazione o comunque speculare a quella che si vorrebbe evitare, costringendo tutti a mangiare a mensa, in altre parole lasciando ai genitori, come unica libertà, di portare i loro figli a casa per il pasto per poi riportarli a scuola.

Inoltre, se il tempo mensa assolve alle finalità educative proprie del progetto formativo scolastico in quanto porta con sé una propria funzione didattica, ovvero quella dell'educazione alla sana alimentazione, l'alunno che non vi partecipasse non gioverebbe dei benefici che tali insegnamenti portano con sé.

A tal proposito, anche in conformità ai programmi di educazione alimentare elaborati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il tempo mensa sarebbe il più idoneo a concretizzare la finalità di cui sopra, facendo sì che gli alunni possano prendere coscienza del significato della locuzione sana alimentazione, consumando consapevolmente i prodotti loro proposti.

Alla finalità educativa si aggiungerebbe la finalità di socializzazione che si manifesta specialmente al momento del consumo del pasto con i propri compagni di classe, profilandosi una fondamentale occasione di condivisione che permette al bambino di sviluppare maggiormente anche la propria personalità, in linea con l'art. 2 della Costituzione.

Nella sentenza il S.C. rileva a tale proposito che "non è agevole comprendere come il pasto solitario degli alunni con cibo proprio, in locali destinati nella scuola, possa realizzare gli obiettivi di socializzazione e condivisione che ineriscono all'invocato diritto di usufruire del cosiddetto tempo scuola".

Per questi motivi la corte ha ritenuto che riconoscere il diritto in capo agli alunni di portare un pasto diverso non sarebbe in linea con le finalità proprie del tempo mensa, al quale deve guardarsi come una parte del percorso educativo stabilito per i bambini.

Secondo i giudici di legittimità non sussisterebbero dei profili discriminatori tra chi partecipa alle attività formative pomeridiane, avendo aderito all'offerta formativa del «tempo pieno» e «prolungato», comprensivo del servizio mensa, e coloro che alla suddetta offerta formativa non hanno aderito per la loro libera scelta di rifiutare la mensa, preferendo il pasto domestico.

La discriminazione non si profilerebbe perché, in virtù del principio di eguaglianza ai sensi dell'art. 3 Cost., le categorie di alunni di cui trattasi non sono rapportabili in quanto diverse. La corte proseguiva dichiarando che, sulla base della normativa vigente, il "tempo mensa" debba considerarsi parte integrante il "tempo scuola", ma questo non può portare all'errata conclusione di una compromissione del diritto all'istruzione dell'alunno. Infatti, come detto, nulla vieterebbe ai genitori di prelevare il proprio figlio nell'ora della somministrazione del pasto per poi riportalo presso l'istituto scolastico lasciandolo assistere alle lezioni pomeridiane.

Inoltre, non varrebbe in tal caso il paragone con il diritto di obiezione previsto nelle scuole ad esempio per l'ora di religione, la cui esenzione «è stata riconosciuta espressamente dalla legge»; i diritti dei singoli – sostengono i giudici – sono già garantiti dalla possibilità "di influire sulle scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, rimesse all'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche", con la partecipazione di commissioni di genitori.

Invero, la sentenza, a leggerla con attenzione, non è risolutiva. Aver rimesso all'autonomia organizzativa delle scuole le scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa, infatti, lascia aperta la possibilità che laddove ce ne siano le possibilità dal punto di vista gestionale e laddove esista un accordo con le famiglie e tra le famiglie, come peraltro nel recente passato è accaduto in alcune realtà locali, si possa tranquillamente lasciare libertà di scelta tra il servizio mensa e il pasto preparato a casa. In realtà, il rinvio all'autonomia organizzativa della singola scuola rischia di favorire l'insorgere di un nuovo contenzioso locale, ponendo, in modo errato, la responsabilità della scelta sul singolo istituto. [7]

Infatti, la questione della refezione scolastica è tutt'altro che risolta. In tal senso, nella sentenza del 16 settembre 2019, Il TAR Lazio, richiamando la succitata sentenza del Consiglio di Stato n. 5156/2018, ha condannato "la scuola ad adottare, senza ritardo, tutte le misure e gli accorgimenti di legge atti a disciplinare la co-esistenza nel medesimo refettorio, di pasti di preparazione domestica e di pasti forniti dalla ditta comunale di ristorazione collettiva".[8]

In sintesi, alla luce della giurisprudenza più recente, il diniego al pasto domestico non dovrebbe essere generalizzato, ma l'accettazione delle domande dei genitori sarebbe demandata alle singole istituzioni scolastiche, al termine di un procedimento che permetta alla scuola di valutare alcune condizioni di sostenibilità, tenendo conto della propria offerta formativa e situazione organizzativa.

4. Libertà o eguaglianza?

In una prima lettura, il caso in esame potrebbe apparire futile o di modesta rilevanza. [9] Al contrario, le questioni dibattute dal Supremo Collegio nella sentenza in esame concernono alcuni principi di rilevanza costituzionale, la nostra libertà e quella dei nostri figli, l'eguaglianza e la solidarietà sociale. [10]

Il relativo benessere della società occidentale ha favorito, negli ultimi decenni, l'emersione di una nuova espressione di manifestazione della libertà individuale: quella di scegliere la dieta alimentare da seguire. Ciò che si mangia diventa, cioè, sempre più spesso espressione di una precisa scelta di vita e non già solo di una necessità. [11]

Gli studiosi collocano detta libertà non tanto nell'ambito dell'esercizio della libertà fisica (art. 13 Cost.) o del fondamentale diritto alla salute (art. 32 Cost.) - che, come noto, legittimano il rifiuto di ricevere sia le prestazioni sanitarie, anche se indispensabili alla cura della malattia, sia qualsiasi forma di nutrimento, quanto piuttosto nell'alveo del diritto alla libertà di coscienza dell'individuo (art. 18 Cost.).

Poiché si tratta di una libertà garantita dalla Costituzione, ne consegue che lo Stato è tenuto a rispettare le scelte alimentari dei propri cittadini anche qualora esse si rivelino dannose per la loro salute, ma è altresì obbligato a far sì che le stesse, allorché rappresentino espressione della libertà di coscienza o di religione, siano garantite nelle comunità intermedie all'interno delle quali ciascuno individuo svolge la propria personalità. Tale argomento vale, in particolare, rispetto a tutte quelle istituzioni pubbliche (quali ospedali, scuole, carceri, ecc.) che il soggetto si trova o può trovarsi a frequentare, per periodi più o meno lunghi di tempo, nel corso della sua esistenza e all'interno dei quali intende vedere assicurata la possibilità di scegliere il proprio regime alimentare.

Con riguardo ai minori, la giurisprudenza amministrativa si è trovata a dover affrontare la pretesa dei genitori volta a far seguire ai propri figli specifiche diete nell'ambito del servizio delle mense scolastiche il quale è, peraltro, caratterizzato dalla necessità di rispettare particolari canoni dietetici, prestabiliti sulla base delle prescrizioni di esperti di alimentazione dell'infanzia.

Per esempio, la ferma decisione di disattendere la richiesta dei genitori o del genitore affidatario di far seguire al figlio una particolare dieta (e, per l'esattezza, quella vegana) si è tradotta nell'esclusione del bambino dalla frequenza, nella specie, dell'asilo comunale, con provvedimento giudicato, tuttavia, illegittimo, poiché sproporzionato e abnorme.[12]

Se la scelta del regime alimentare da adottare rappresenta senz'altro una prerogativa di ciascun individuo che non può essere in alcuna misura limitata dai poteri pubblici, ma che al contrario deve essere il più possibile garantita e agevolata al fine di consentire la piena realizzazione della personalità di ciascuno, il discorso cambia quando qualcuno pretende di imporre ad altri il dovere di seguire la sua stessa dieta.

Al contrario, il collegio delle Sezioni Unite ha evidenziato che l'istituzione scolastica non è un luogo dove si esercitano in modo libero i diritti (precisamente: il predetto diritto di scelta alimentare), bensì un luogo dove lo sviluppo della personalità dei singoli discenti, e la valorizzazione delle particolarità individuali, devono realizzarsi nei limiti della compatibilità con gli interessi degli alunni e della comunità.

Precisamente, secondo i giudici, portare il pasto domestico potrebbe configurarsi come violazione dei principi di uguaglianza e di non discriminazione degli alunni, secondo le condizioni economiche delle famiglie, e del diritto alla salute per i rischi igienico-sanitari legati al pasto da casa.

5. La solidarietà sociale a scuola.

Ora, la sentenza in esame accenna ad un'altra questione giuridica e ancora più sociale.[13] Secondo i giudici di legittimità, la scuola (e la refezione scolastica) consentirebbe di perseguire delle finalità di solidarietà sociale.

Nel caso specifico, i costi del pasto scolastico dipendono sostanzialmente dal citato ISEE delle famiglie. Pertanto, le famiglie contribuiscono al sistema della refezione scolastica in modo diverso e secondo i criteri stabiliti dal predetto indicatore.

La vicenda torinese inizia, invero, con la critica di alcune famiglie rispetto ai costi del servizio di ristorazione scolastica nelle scuole dei figli, all'aumento di tali costi negli ultimi anni, e alla relativa qualità del servizio offerto rispetto al costo sostenuto dalle famiglie.

Va subito detto che le istituzioni pubbliche ben avrebbero potuto favorire la maggiore serenità della discussione, facendo un esercizio di trasparenza e, pertanto, motivando i costi del pasto presso la mensa scolastica e portando il dettaglio di tali costi all'attenzione delle famiglie. Spesso, la discussione in questa materia pare derivare dall'opacità delle informazioni sui criteri che concorrono a determinare il costo del servizio in esame, sulla scelta, provenienza e qualità delle materie prime e sui metodi di preparazione dei pasti nel rispetto delle norme e dei regolamenti concernenti l'igiene e sicurezza alimentare. La presenza di commissioni mensa con una rappresentanza di genitori non pare essere risolutiva a tale fine, tanto che la maggior parte delle famiglie continua a non avere ben chiare le ragioni sottese all'aumento dei costi del servizio.

Ecco dunque la 'vera' questione controversa nel caso in esame: la scuola deve certamente promuovere la solidarietà sociale fra gli alunni, ma quale soggetto (lo stato, il comune, le famiglie) è tenuto a sostenere economicamente, in tutto o in parte, tale importante e condivisibile obiettivo e in quale misura?

In un paese come il nostro con elevati livelli di fiscalità generale, le famiglie, già provate dalla scarsa crescita economica, sono chiamate a farsi carico, sempre con maggiore frequenza, dei costi inerenti alla gestione ordinaria della scuola pubblica dell'obbligo, che non dovrebbe essere peraltro gratuita? La refezione scolastica, che è parte del processo formativo secondo i giudici di legittimità, non dovrebbe essere anch'essa gratuita?

A tale proposito, ritorna in mente la pratica da parte di alcuni comuni, di escludere dall'accesso alla mensa i bambini le cui famiglie sono morose, con effetti gravissimi sul piano educativo e psicologico per i bambini coinvolti e per i loro compagni. Altri comuni, invece, si rivalgono se necessario sui genitori morosi con altre modalità amministrative che non incidono sui bambini, prevedendo specifiche forme di sostegno per i genitori che affrontano situazioni di necessità improvvise, come la perdita del lavoro, o che sono residenti in altri comuni.

In questa situazione, il caso dei costi refezione scolastica rappresenta solo una delle espressioni di critica rispetto a un sistema scolastico pubblico (statale e comunale), privo di risorse economiche, che si caratterizza, tanto per dire, per la vetustà degli edifici, l'assenza di manutenzione (spesso a carico dei genitori e dei nonni volontari durante l'estate), la richiesta alle famiglie di contribuire con beni di prima necessità alle esigenze dei propri figli nell'orario scolastico.

Tali compiti (e i relativi costi) sono posti in modo crescente a carico della società civile, poiché le istituzioni hanno derogato al proprio compito in campo educativo, scegliendo di utilizzare le poche risorse per altre finalità.[14] Si tratta, quindi, di un tema politico di rilevanza collettiva che, poiché tale, andrebbe ragionevolmente discusso in sedi diverse dalle aule di tribunale.[15]

6. Le esperienze di alcuni altri paesi: cenni.

E' anche lecito domandarsi se sia possibile immaginare un modello di gestione della refezione scolastica diverso da quello che caratterizza la scuola pubblica nel nostro paese.

In un recente articolo, una giornalista nel discutere della situazione nelle scuole pubbliche americane, ha commentato il caso italiano che ha assunto, ormai, notorietà internazionale.[16]

L'articolo accenna alla varietà delle soluzioni adottate sulla refezione scolastica in alcuni paesi occidentali. Ne emerge una chiara distinzione fra i paesi, pur molto diversi fra loro per condizioni economiche, sociali e culturali (per esempio l'Olanda e gli Stati Uniti, l'Egitto, Australia) nei quali il pranzo da casa (*packed lunch*) è ammesso e praticato e quei paesi (per esempio l'Italia, la Francia, il Giappone) nei quali il sistema scolastico prevede, in linea di principio, la refezione scolastica presso la mensa della scuola.

Sorprende, innanzitutto, che, in alcuni paesi (l'Australia, per citare un esempio), la refezione scolastica non sia generalmente prevista nelle scuole. Così, in Olanda i bambini portano a scuola il *lunch trommel*, che sarebbe il nostro baracchino. Essendo molto utilizzati, se ne trovano di ogni foggia, colore e dimensione e contengono panini con salumi e formaggio, latte o succo di frutta e frutta fresca.

Orbene, lo stesso articolo dell'autrice sopra citata impone al lettore di riflettere laddove, con riferimento al caso della scuola pubblica, tale scritto rileva come il pranzo da casa abbia finito per diventare in alcuni stati americani un'occasione di malnutrizione, specialmente per i bambini provenienti dalle famiglie caratterizzate da situazione di disagio economico e sociale.

Diversamente, la mensa è prevista nei paesi sopra ricordati. Per esemplificare, in Giappone lo spazio è sempre molto ristretto, per cui non è comune che le scuole elementari siano dotate di uno spazio dedicato al pranzo. Gli alunni mangiano in classe e assumono la responsabilità di apparecchiare, distribuire il cibo e rimettere tutto sulla fine del pasto. Il governo giapponese paga la maggior parte della spesa per la mensa, ma una parte è a carico dei genitori.

Nella vicina Francia, la questione mensa è stata oggetto di numerosi dibattiti e polemiche, soprattutto legate ai costi: i giornali occasionalmente riportano dei casi di minori esclusi dalla refezione scolastica perché i genitori non avevano i mezzi per pagare la retta. Di conseguenza, la Francia ha adottato una normativa che vorrebbe garantire l'accesso alle mense a tutti gli alunni, evitando così la discriminazione delle famiglie in difficoltà.

In buona sostanza, il riferimento ad alcune esperienze dimostra come il pasto da casa sia non solo possibile, ma anche diffuso in alcuni sistemi scolastici. Un'altra soluzione è dunque possibile sotto il profilo organizzativo, anche se forse non auspicabile visto il rischio che tale approccio sia lesivo dei diritti dei minori che si trovino in condizioni di disagio economico.

7. Il grande assente: l'interesse del minore.

Infine, nella sentenza qui in commento c'è un grande assente: l'interesse del minore, anche rispetto alla scelta alimentare dettata dal genitore.[17] Il S.C. ha già in passato sottolineato come i minori possano, in certe circostanze, anche essere portatori di interessi diversi o contrapposti a quelli dei genitori.[18]

Orbene, non vi è dubbio che i genitori possano educare i propri figli secondo gli orientamenti etici, religiosi o solo pedagogici che ritenga più opportuni e, quindi, di fissare per la prole regole alimentari ben precise. Infatti, all'art. 14, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce "il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le

loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche", fa eco nel nostro ordinamento l'art. 30, comma 1, Cost. secondo cui "è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio".[19]

Tuttavia, il diritto di educare i figli secondo i propri convincimenti religiosi, filosofici e pedagogici, operando in concorso con altri principi vigenti nel nostro ordinamento, è destinato, nell'ambito di un ordinario procedimento di bilanciamento, a cedere di fronte ad altri principi portatori di valori prevalenti, quali, innanzitutto, il diritto alla salute dei minori (art. 32 Cost.) che potrebbe essere compromesso dalle scelte dei genitori.

E ancora, la scelta dei genitori ben potrebbe porsi in antitesi con il principio di autodeterminazione del minore che abbia raggiunto una certa maturità di giudizio in merito a determinate scelte di natura esistenziale, quali ad esempio quella concernente le scelte alimentari.

Invero, la sentenza qui in commento pare assumere una netta scelta di campo a tale riguardo. Infatti, il Supremo Collegio ritiene che 'L'introduzione di vari e differenziati pasti domestici nei locali scolastici inficia il diritto degli alunni e dei genitori alla piena attuazione egualitaria del progetto formativo comprensivo del servizio mensa'. In altre parole, secondo i giudici di legittimità, la libertà individuale di scegliere il pasto dei nostri bambini, dovrebbe cedere rispetto al principio prevalente dell'educazione intesa come processo formativo che persegue l'eguaglianza come obiettivo e come valore.

Ad avviso di chi scrive, la questione andrebbe riformulata avendo riguardo, soprattutto, all'interesse del minore. Non si tratta, pertanto, di discutere dell'esercizio del diritto di scelta alimentare del genitore, bensì di individuare e perseguire l'interesse del minore.[20]

8. Conclusione.

La sentenza qui brevemente commentata risponde a intenzioni all'apparenza nobili: in questo caso, impedire le discriminazioni e favorire la solidarietà sociale. E' lecito, tuttavia, domandarsi se lo spirito di condivisione e la tolleranza, che pure la sentenza indica come valori da perseguire nelle nostre scuole, si conseguano necessariamente attraverso l'uniformità dei comportamenti e la riduzione degli spazi di scelta individuale delle famiglie e dei minori. Il grande assente nella sentenza in esame e in tutta la vicenda resta l'interesse del minore che, al contrario, dovrebbe giocare un ruolo decisivo.

Resta l'impressione, leggendo questa sentenza su una questione che ben potrebbe apparire marginale, che ci sia come una crescente tendenza della società italiana nel connotare qualsiasi questione sociale, risolvibile con un po' di buon senso, alla stregua una battaglia giudiziaria. [21]

Stiamo diventando come gli americani? Per citare le parole di Tocqueville nel libro 'La Democrazia in America': "Negli Stati Uniti c'è raramente una questione politica che presto o tardi non si trasformi in una questione giudiziaria".[22] Probabilmente la risposta a tale domanda è negativa: l'Italia non è l'America o, almeno (e aggiungerei, per fortuna) non in questo specifico caso. Invero, la dottrina ha già studiato nel corso degli anni duemila il fenomeno della *judicialization of politics* nelle democrazie occidentali concludendo che, in assenza di una buona politica, gli interessi collettivi finiscono sempre più spesso per essere discussi dal potere giudiziario.[23]

[1] Docente di diritto privato comparato, Università di Torino.

[2] Il comitato 'Caro Mensa Torino', nato nel 2013, ha il fine di "agire contro il declino della refezione comunale e in difesa del diritto costituzionale al pasto da casa". Il comitato ha una pagina Facebook.

[3] Un'analoga vicenda giudiziaria ha riguardato, con alterne fortune, le famiglie residenti in numerosi altri comuni italiani. Si veda, per esempio, G. Salvati (2017), Il conflitto tra il diritto individuale alla libertà di scelta e i superiori diritti collettivi (nota a Trib. Napoli, sez. x, ord. 25 maggio 2017), in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato,* Aprile-Giugno, p. 79. Si veda anche Medda R. (2019), La mensa scolastica tra pretese individuali ed esigenze collettive. Nota a margine della sentenza del TAR Liguria, 19 settembre 2019, n. 722, in corso di pubblicazione per l'*Osservatorio AIC*.

[4] Raiteri M. (2018), Viva la pappa col pomodoro. Quello che le decisioni sulle scelte alimentari alternative a scuola non dicono, in C. Francesconi, M. Raiteri (cur.) Scelte alimentari e relazioni sociali, Milano, pp. 140-156.

[5] In attesa della decisione del Supremo Collegio, il Miur ha altresì pubblicato una circolare (n. 347/2017) che suggeriva ai dirigenti scolastici di dare modo ai bambini di poter consumare il cibo portato da casa durante l'orario di mensa attraverso misure organizzative compatibili.

[6] Dameno R., Verga M., La mensa scolastica come momento educativo e di socializzazione? Una ricerca socio-giuridica: il caso di Milano, in C. Francesconi, M. Raiteri (cur.) Scelte alimentari e relazioni sociali, Milano, 2018, pp. 159-174.

[7] Il TAR del Piemonte ha respinto il ricorso di un gruppo di genitori della scuola elementare Tommaseo di Torino (ordinanza cautelare 4 dicembre 2019, n. 453). Sul caso torinese, si veda Sandrucci C., Torino, la Tommaseo vieta il panino a scuola. I genitori fanno ricorso, Corriere della Sera, 19 Ottobre 2019. Articolo consultato il 25 Novembre 2019 all'indirizzo: https://torino.corriere.it/scuola/19_ottobre_12/torino-tommaseo-vieta-panino-scuola-genitori-fanno-ricorso-9c593f36-ecc6-11e9-bed9-563e2f640bca.shtml

[8] TAR Lazio, sent. 13 Settembre 2019, n. 6011. Si veda di recente anche Consiglio di stato, decreti cautelari del 6 dicembre 2019, nn. 5895 e 5896.

[9] Il caso in commento potrebbe attrarre l'interesse del giurista americano Guido Calabresi. Il docente americano ha manifestato, in diverse occasioni, la capacità di rinvenire, dietro questioni apparentemente futili e di costume, dei riflessi politico-sociali importanti sui quali vale indubbiamente la pena riflettere. Fra le molteplici opere, Calabresi G., *ll dono dello spirito maligno. Gli ideali, le convinzioni, i modi di pensare nei loro rapporti col diritto*, nella traduzione italiana a cura di S. Rodotà, Milano, 1996.

[10] Boggero G. (2017), There is no such thing as a free lunch» Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito? in *Osservatorio AIC*, 16 Settembre 2017, n. 3, pp. 1-25. L'autore menziona i progetti di legge in materia alla data della pubblicazione.

[11] Andreola E. (2017), Dieta vegana per il figlio tra interesse del minore e responsabilità genitoriale, Famiglia e diritto, 6, pp. 574-583.

[12] Andreola E., nota 10.

[13] Si veda anche Boggero G., Anche a scuola there is no such thing as a free lunch, in: www.leoniblog.it 30 agosto 2019. L'autore richiama, fra l'altro, il titolo di un libro di Milton Friedman.

[14] Il S.C. ha sottolineato l'inesistenza di una violazione del principio di gratuità dell'istruzione scolastica, in quanto detto principio non implicherebbe una totale gratuità di tutte le prestazioni connesse al diritto allo studio. Infatti, la stessa deve coniugarsi con i doveri assistenziali dei genitori nei confronti dei figli, con la disponibilità dei mezzi finanziari degli studenti risultanti dalle tasse corrisposte o rette di fruizione dei servizi scolastici, nonché con gli obblighi statali nei confronti delle famiglie sulla base della legislazione vigente. In questo senso, secondo i giudici, sarebbe ragionevole che l'intervento pubblico per il servizio mensa sia previsto "nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente", come altri interventi a sostegno del diritto allo studio (art. 2 del D. Lgs. n. 63 del 2017).

[15] Minervini L. F. (2018), La spesa delle famiglie per la mensa scolastica: prezzo o contributo per il servizio, in C. Francesconi, M. Raiteri (cur.) Scelte alimentari e relazioni sociali, Milano, pp. 126-140.

[16] Hallett V. (2019), What's for lunch? At some schools, everyone eats the same thing, The Washington Post, 21 Ottobre 2019, consultato all'indirizzo https://www.msn.com/en-in/lifestyle/smart-living/whats-for-lunch-at-some-schools-everyone-eats-the-same-thing/ar-AAJcJ6S?li=AAgfYGb

[17] Cass., Sez. Un., 21 ottobre 2009 n. 22238, Foro It., 2009, I, 903. In dottrina, Lamarque E. (2016), Prima i bambini.Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale, Franco Angeli, Milano.

[18] Nota 14.

[19] Musio A. (2017), Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore, Rivista di diritto alimentare, 2, pp. 4-14.

[20] Raiteri M. (2018), Viva la pappa col pomodoro. Quello che le decisioni sulle scelte alimentari alternative a scuola non dicono, in C. Francesconi, M. Raiteri (cur.) Scelte alimentari e relazioni sociali, Milano, pp. 140-156.

[21] Sul tema, Poncibò C. (2011), *Modelli di tutela degli interessi collettivi in diritto comparato*, Torino.

[22] A. de Tocqueville (2006), La democrazia in America, a cura di Corrado Vivanti, nella traduzione di Anna Vivanti Salmon, Collana i Millenni, Torino.

[23] Hirschl R. (2008), The Judicialization of Politics, in: G. A. Caldeira, R. D. Kelemen, and K. E. Whittington The Oxford Handbook of Law and Politics, OUP, Oxford, 2008. L'espressione 'The judicialization of politics' descrive 'the reliance on courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy questions, and political issues'.

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

La Strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare (a cura di G. De Filio e P. Vicchiarello, Jovene Editore, Napoli, 2018)

GIOVANNI BOGGERO[1]

Il dato economico-finanziario è rientrato ormai a pieno titolo tra i principali oggetti degli studi costituzionalistici. Lo testimoniano i lavori sempre più frequenti che indagano profili minuti della Costituzione fiscale e del bilancio, specie dopo l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 1/2012, ma anche quelli meno numerosi, ma altrettanto significativi che gettano luce sul rapporto sempre più stretto tra giurisdizione costituzionale e giurisdizione contabile. Anche gli studi parlamentaristici risentono di questo clima culturale, tanto che, accanto a opere di più ampio respiro teorico-analitico, incominciano a fiorire anche le pubblicazioni di preziosi *case study* sulle prassi parlamentari in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Tra queste merita di essere segnalata "La Strettoia", agile libriccino scritto da due volenterosi consiglieri parlamentari, Gianluca de Filio e Paolo Vicchiarello e pubblicato dall'editore Jovene di Napoli nel 2018. La tesi è eloquente fin dal sottotitolo: l'obbligo per il legislatore di prevedere una copertura finanziaria delle spese non è un limite *neutro*, ma opera in maniera diversificata a seconda che l'iniziativa legislativa sia di provenienza governativa oppure parlamentare. Rispetto a quest'ultima, l'obbligo di copertura, sancito all'art. 81, co. 3 Cost., costituisce un vero e proprio ostacolo o, per usare le parole degli autori, "uno strumento di contenimento" della legislazione. La tesi, molto suggestiva, è ricavata per via induttiva dalla prassi di Camera e Senato della XVII legislatura, ma, ricordano sempre gli autori nell'Introduzione, essa sembra suscettibile di essere confermata anche in quella corrente.

Ma per quale ragione il principio in parola riceve applicazioni diverse a seconda che sia il Governo oppure il Parlamento a proporre leggi recanti conseguenze finanziarie? Il libro lo spiega servendosi di tredici esempi, corrispondenti a tredici proposte di legge di iniziativa parlamentare. A differenza dei disegni di legge governativi, degli schemi di decreto legislativo e degli emendamenti governativi, che devono sempre essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle Amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione (art. 17. co. 3 della l. 196/2009, cd. legge di contabilità e finanza pubblica), per le proposte di legge parlamentare, invece, il comma 5 del medesimo art. 17 stabilisce che le Commissioni competenti - molto spesso la Commissione bilancio - possano richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. Tale relazione dovrà pervenire nel termine indicato dalla Commissione e comunque non più tardi di 30 giorni dalla richiesta.

Il meccanismo, così concepito, sconta, però, qualche difficoltà applicativa, visto che il termine è puramente ordinatorio e al suo decorrere non è ricollegata alcuna specifica sanzione. Sicché il Governo non avrà particolare interesse a trasmettere la relazione tecnica nei termini oppure avrà magari interesse a formulare parere negativo per impedire l'approvazione della proposta, specie se essa comporti rilevanti conseguenze finanziarie. E così, infatti, frequentemente accade. Certo, si potrebbe legittimamente sostenere che una tale prassi, per quanto deprecabile, rientri in pieno nella logica di determinazione dell'indirizzo politico spettante al Governo, specie in materia di bilancio. Senonché, come giustamente notano gli autori, in molti casi non è solo l'apparato ministeriale a far mancare la propria risposta, ma è proprio la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), ossia un organo squisitamente tecnico, incardinato presso il MEF, a ritardare la cd. bollinatura o a non bollinare proprio, piegandosi così alle esigenze prettamente politiche del Governo di riferimento o, magari addirittura, facendo prevalere le proprie autonome determinazioni su quelle della maggioranza governativa.

La dimostrazione di tale problematico sviamento tecnocratico è offerta dagli autori a partire dall'esame di una serie di proposte di legge, per ciascuna delle quali è stato analiticamente riassunto l'*iter legis* complessivo e, in particolare, i diversi passaggi tra i due rami del Parlamento. Rispetto ad essi vengono segnalati i frequenti ritardi nella presentazione della relazione tecnica (tre anni nel caso della proposta di legge in materia di abbattimento delle barriere architettoniche), i quali spesso preludono all'affossamento di un'iniziativa sgradita al Governo (come nel caso della legge sul conflitto di interessi) o sulla quale il Governo ritiene non vi sia sufficiente consenso politico. Talora, invece, i ritardi servono a dar tempo al Parlamento di modificare il testo legislativo in senso conforme a quanto auspicato dal Governo (come è avvenuto per la proposta di legge di riordino della agenzia aerospaziale italiana, rispetto alla quale la mancata presentazione della relazione tecnica e della nota di verifica sono servite da pungolo per influenzare e modificare il contenuto del provvedimento), mentre in qualche caso, alla relazione "fantasma" del Governo si sostituisce in tempi record la relazione della Ragioneria Generale dello Stato al solo fine di consentire l'approvazione del testo (così è accaduto per la legge sul cd. cyberbullismo). In qualche occasione, poi, le note della Ragioneria contengono persino considerazioni ultronee rispetto ai profili finanziari (come per la proposta di legge sul riconoscimento della lingua dei segni o LIS), mentre in altri casi ancora si verificano incredibili incongruenze su identiche disposizioni finanziarie tra le note di verifica predisposte dalla Ragioneria nell'una e nell'altra Camera (è questo il caso della proposta di legge sui minori non accompagnati nell'ambito della quale una disposizione era stata ritenuta di spesa al Senato, benché non fosse stata così valutata nel precedente passaggio alla Camera).

In alcune circostanze, poi, le resistenze sulla mancata copertura della Ragioneria vengono clamorosamente aggirate o, per così dire, risolte attraverso emendamenti approvati nel corso della conversione di un decreto-legge, ledendo alla radice anche il criterio dell'omogeneità stabilito dalla l. n. 400/1988. Così è avvenuto, ad esempio, per la proposta di legge per l'indennizzo di persone affette dalla sindrome da talidomide, originariamente ritenuta eccessivamente onerosa e, dopo tre anni di navette parlamentare provocata dalle note di verifica negative della RGS, riprodotta integralmente come emendamento parlamentare all'interno di un decreto-legge in materia di enti locali, ma rispetto al quale non è stato necessario richiedere ulteriore documentazione tecnica. In altri casi, ancora, il contrasto di vedute è tra apparati ministeriali, specie tra il Ministero della Salute e la Ragioneria Generale, la quale è solita imporre le ragioni di tutela erariale quale organo di verifica di ultima istanza rispetto alle valutazioni degli altri dicasteri (si pensi alla vicenda della proposta di legge sulla ludopatia

mai approvata), talora persino senza mantenersi coerente, ma anzi manifestando un atteggiamento schizofrenico (così è avvenuto per la legge sullo *screening* neonatale, approvata soltanto dopo che la Ragioneria aveva smentito una propria precedente nota negativa verso la relazione ministeriale).

Le impasse registrate nella prassi parlamentare sulle coperture influiscono inevitabilmente sulla qualità e chiarezza della legislazione, oltreché sulla sua sistematicità, tanto che spesso il legislatore preferisce stralciare disposizioni onerose per consentire un *iter* di approvazione più rapido per la proposta di legge in questione. Così è avvenuto nel caso dell'introduzione del reato di tortura, rispetto alla quale le disposizioni riguardanti il fondo in favore delle vittime di tortura sono state soppresse in corso d'opera proprio al fine di assicurare una veloce approvazione del testo. Questo fenomeno assicura, senz'altro, un generale contenimento delle spese pubbliche, benché esso si realizzi non "a ragion veduta", bensì come esito involontario di un procedimento tortuoso che non ha nulla di trasparente, ma che costituisce l'ennesima dimostrazione dell'assenza di capacità programmatoria del legislatore di spesa. Il volume spinge, quindi, lo studioso del diritto del bilancio a misurarsi con le tecnicalità dei rapporti finanziari tra istituzioni governative e parlamentari e non può che fare da battistrada per analoghi lavori che interessino gli ancora più oscuri meandri delle Amministrazioni finanziarie regionali.

.

[1] Ricercatore in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.