IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X
Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014
Anno VII, Numero 3 - 2020

Editoriale

A. Poggi
Il "governo" del sistema di istruzione tra Stato e Regione nella c.d. seconda ondata. "Precauzione" o "programmazione"?

Saggi

S. Piperno
L'economia piemontese tra COVID-19 e politiche regionali di sviluppo

Approfondimenti

A. Barbieri
Semplificazione urbanistico-edilizia per la ripartenza post COVID-19 nella Legge del Piemonte n. 13 del 2020: un provvedimento controverso fra Regione e Stato

Tar Piemonte e COVID-19

M. Calvo
Weekend nei centri commerciali tra chiusure "giustificate" e decisione "posticipate". Nota al decreto cautelare T.A.R. Piemonte n. 792/2020
G. Sichera
La discussa controversia sulla misurazione della temperatura corporea degli studenti. Nota al decreto cautelare T.A.R. Piemonte n. 446/2020

Osservatori

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

Presentazione
Rassegna aprile – agosto 2020

Osservatorio Corte dei Conti Piemonte e Valle d'Aosta

Presentazione
Rassegna luglio – dicembre 2020

Commenti su casi e note di giurisprudenza

G. Boggero, E. Caterina
Il Tribunale di Torino dichiara inammissibile il ricorso per l'accertamento del diritto a votare il referendum costituzionale separatamente dalle elezioni amministrative
S. Gimigliano
Brevi osservazioni su natura e limiti della discrezionalità sottesa al potere di scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L.

Recensioni

G. Saputelli
Recensione del libro di Ran Hirschl "City, State: Constitutionalism and the Megacity" (Oxford University Press 2020)

Direttore scientifico:
Enrico Grosso

Direttore responsabile:
Alessandro Bruno

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

Il "governo" del sistema di istruzione tra Stato e Regione nella c.d. seconda ondata. "Precauzione" o "programmazione"?

Annamaria Poggi[1]

1. Introduzione

Anche questo numero della Rivista deve fare i conti con la situazione del Paese e della nostra Regione "al tempo della pandemia", e perciò la Direzione della Rivista mi ha chiesto di riflettere su un altro fronte altrettanto caldo quanto quello della sanità (su cui si è soffermato Francesco Pallante nel precedente Editoriale) e cioè sull'istruzione.

Premetto che essendo i punti di vista da cui è possibile osservare il tema davvero molti (dispersione scolastica, efficacia della didattica a distanza, incidenza sulle competenze, organizzazione scolastica…..) ed è impresa che rasenta l'impossibile quella di tenerli tutti insieme- se non scontando una buona dose di superficialità – ho deciso di assumere la prospettiva del suo "governo" in questo periodo di c.d. seconda ondata. A causa del rilievo sociale e mediatico che hanno assunto due "scontri" finiti in sede giudiziaria relativamente a provvedimenti assunti dalla Regione, infatti, si è posto il problema delle "decisioni", di chi deve assumerle (tra Stato e Regione) dei loro presupposti e della loro legittimità. Il riferimento è alle vicende della misurazione della temperatura degli studenti (da cui è scaturita un'impugnativa governativa contro un decreto del Presidente della Regione) e della riapertura delle scuole medie e superiori dopo la riclassificazione del Piemonte in zona arancione (che ha visto un gruppo di genitori impugnare un altro decreto del Presidente della Regione).

Analizzando quanto emerge da tali vicende emergono almeno tre profili cui porre attenzione per cercare di tirare le file del discorso e cioè, in primo luogo il piano giuridico - che ha riguardo all'intreccio di competenze normative e amministrative di Stato e Regione; in secondo luogo la prospettiva del nesso tra decisioni politiche e dato tecnico - le decisioni restrittive regionali debbono essere direttamente connesse al solo dato sanitario? - ed infine la questione del bilanciamento tra i diversi valori in campo - la tutela della salute per un verso e il diritto allo studio per l'altro -.

Anticipando per un verso le conclusioni, quanto è accaduto (che per inciso ha lasciato tutti scontenti) pare non tanto conseguenza del pur caotico assetto delle competenze che ci ha consegnato la revisione del Titolo V, neppure pare conseguenza necessitata della situazione sanitaria quanto della difficoltà - che investe tutti i livelli di governo – di "programmare"gli interventi, operando davvero il bilanciamento tra i vari interessi in gioco

Il che dovrebbe condurre a meditare sul prossimo futuro (la riapertura delle scuole di gennaio) e sulla necessità di trovare nelle sedi opportune (che pure ci sono) momenti di raccordo (tra Stato e Regioni sul tema dei trasporti, ad esempio) pena spostare continuamente il fuoco sulla sola emergenza sanitaria.

2. Le questioni "giuridiche" e il caos delle fonti tra statali e regionali.

Le questioni giuridiche sono state in entrambi i casi altamente emblematiche.

La prima si è sviluppata a ridosso del riavvio dell'anno scolastico ed ha riguardato una questione solo incidentalmente marginale (la misurazione della temperatura) che è diventata l'arena dello scontro tra Stato e Regioni.

Con il d.P.C.M. 7.9.2020 (attuativo dei decreti legge. 25.3.2020, n. 19, e 16.5.2020, n. 33) si attribuiva alle istituzioni scolastiche il compito di predisporre ogni misura utile per l'avvio e il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021, anche sulla base delle indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-COV-2, elaborate dall'Istituto Superiore di Sanità in un allegato ad un precedente d.P.C.M. del 7.8.2020 (il 21). Tra le varie indicazioni indirizzate alle scuole vi era quella di prevedere un sistema di monitoraggio dello stato di salute degli alunni e del personale scolastico con il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola.

La Regione, ritenuto che le fonti statali non contenessero elementi sufficientemente chiari e delineati relativi al coinvolgimento delle famiglie e, soprattutto, elementi relativi al controllo da parte delle scuole della misurazione della temperatura effettuata, adottava un decreto del Presidente della Giunta (9.9.2020, n. 95) con cui, invocando l'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in materia di igiene e sanità pubblica (materia di competenza concorrente), ordinava che "*le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte verificano giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie, come previsto dall'allegato 21 del D.P.C.M. del 7 agosto 2020, come integrato dal D.P.C.M del 7 settembre 2020*"

Il 15 settembre la Presidenza del Consiglio dei ministri, e i Ministeri dell'Istruzione e della Salute ricorrevano in via cautelare contro il decreto regionale in quanto a loro avviso esso non poteva ritenersi meramente integrativo delle previsioni statali (come sostenuto dalla Regione) poiché spostando l'incombenza e la responsabilità della misurazione della temperatura sugli istituti scolastici, avrebbe sovvertito l'impianto e l'equilibrio del d.P.C.M. e dunque invaso il campo di azione normativa statale esclusiva sulla "*profilassi internazionale*". A detta del Governo, inoltre, l'originaria scelta di coinvolgere direttamente i genitori costituiva una misura di prevenzione, finalizzata a limitare la diffusione del virus, mentre la misura regionale avrebbe potuto provocare un ritardo nella misurazione della temperatura e dunque favorire la diffusione del virus stesso.

Il T.A.R. Piemonte in data 17 settembre respingeva il ricorso statale asserendo che il provvedimento regionale non sovvertiva la prescrizione statale, limitandosi unicamente a renderla operativa ed attuale ed, inoltre, esso doveva considerarsi legittimo, essendo stato adottato in materia di competenza concorrente e, per espressa previsione dell'art. 32 della legge del 1978, senza necessità di passaggio in Conferenza. Inoltre, proseguiva il T.A.R., alla base della decisione regionale vi era stato un oggettivo peggioramento della situazione dei contagi che avrebbe legittimato l'intervento "precauzionale", tantopiù in vista della riapertura delle scuole.

Dopo essere uscita (giuridicamente) indenne da questa prima controversia, la Regione si è vista recapitare ai primi di dicembre un altro ricorso, questa volta non dallo Stato, bensì da un gruppo di genitori che lamentavano un eccesso di cautela, rispetto ad una politica statale più blanda sulla riapertura.

In estrema sintesi, il 4 novembre il Ministro della salute aveva inserito la Regione Piemonte nella c.d. zona rossa (massima gravità) che, ai sensi del d.P.C.M 3 novembre, consentiva lo svolgimento della didattica in presenza solo sino alla prima classe media ed imponeva, al contrario, quella a distanza per tutti i gradi successivi. Il successivo 27 novembre la Regione, sempre con ordinanza del Ministro della salute, era stata riclassificata in zona arancione (elevata gravità) e ciò, a detta dei genitori ricorrenti, avrebbe implicato un'estensione della didattica in presenza alla seconda e terza media.

Viceversa, il Presidente della Regione con il decreto n. 132 del 28 novembre ordinava "*ai sensi dell'art. 32, comma 3 della legge 21 dicembre1978, n. 833, in materia di igiene e sanità pubblica, e tenuto conto delle misure già disposte con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nel territorio regionale si adottino le seguenti misure: a decorrere dal 29 novembre 2020, nelle classi*

seconde e terze delle Istituzioni Scolastiche Secondarie di Primo Grado, Statali e Paritarie, l'attività didattica in presenza è sospesa e sostituita dalla didattica digitale a distanza fino al 23 dicembre 2020".

Due i profili evidenziati dai ricorrenti. Il primo attinente le fonti e relativo ad un principio di prevalenza della fonte amministrativa statale (l'ordinanza del Ministro della salute sul decreto del Presidente della Regione) con riguardo alla possibilità di limitare le libertà individuali. Inoltre, a loro avviso, le misure regionali più restrittive sarebbero possibili solo nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario limitatamente alle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Il secondo - di cui si tratterà ampiamente più avanti - metteva in discussione il bilanciamento effettuato dalla Regione, soprattutto con riguardo all'estensione di aperture rispetto agli esercizi commerciali. In sostanza, lamentavano i ricorrenti: riaprono i negozi ed i centri commerciali e rimangono chiuse le scuole.

Il T.A.R. Piemonte in un primo momento (3 dicembre) respingeva l'istanza cautelare e a distanza di pochi giorni (il 12 dicembre) respingeva il ricorso, ribaltando, anzitutto, il ragionamento fatto in punto di fonti del diritto. Il punto di partenza per il giudice amministrativo è costituito dal fatto che "*il decreto presidenziale regionale de quo è stato espressamente adottato nell'esercizio del potere generale di ordinanza previsto dall'art. 32,comma 3 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 giusta il quale, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, "sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale". La latitudine dell'esercizio di questo generale potere di ordinanza è stata progressivamente rimodellata dallo stratificarsi della legislazione emergenziale nell'ottica di calibrare in modo ottimale il concorso delle fonti regolatorie*". Tali fonti (l'art. 1, comma 16 D.L. 33/2020 e l'art. 3 del D.L.19/2020), secondo il giudice amministrativo, consentono alla Regione di intervenire con provvedimenti più restrittivi in relazione all'aggravamento del rischio sanitario nella Regione stessa (certificato da evidenze sanitarie). Inoltre lo stesso d.P.C.M. del 3 novembre paventava la possibilità per le Regioni non in zona rossa ma arancione di adottare misure più rigorose.

Difficile contestare il ragionamento svolto dal T.A.R. in punto di diritto, soprattutto se, il punto di partenza del ragionamento viene incardinato sull'emergenza sanitaria e sui poteri assegnati alla Regioni dalla legge del 1978 in proposito e certamente confermati dai provvedimenti statali (decreti legge e d.P.C.M) nella parte in cui consentono alla Regione stessa provvedimenti più restrittivi, ove fondati su evidenze sanitarie.

Su di un piano completamente diverso, invece, vanno collocati i ragionamenti circa il "bilanciamento" dei vari valori o interessi in gioco (il diritto alla salute e quello all'istruzione/studio) su cui il ragionamento del T.A.R. lascia assai perplessi, anzi non convince per nulla.

Tale bilanciamento, infatti, sarebbe frutto di una scelta discrezionale disponibile dall'amministrazione e fondata su una correlazione con il dato scientifico e con le sue "evidenze".

3. Le questioni "scientifiche": i dati sono così incontrovertibili?

Ed è proprio su tale correlazione che ora è bene fermarsi.

Dunque, afferma il T.A.R., la discrezionalità dell'amministrazione regionale sarebbe censurabile solo se irrazionale ed illogica o arbitraria, "*ovvero fondata su di un palese e manifesto travisamento dei fatti*" (decreto T.A.R. 3/13/2020). Travisamento che non vi sarebbe stato, poiché, la Regione, sempre secondo quanto si legge nel decreto T.A.R. "*sulla base della valutazione del rischio*

compiuta dai propri organi di consulenza scientifica – ha stabilito che una delle misure di precauzione necessarie ad attuare il contenimento dei contagi dovesse avere per oggetto la limitazione dell'attività in presenza nelle scuole medie, in quanto tali scuole costituiscono sede "privilegiata" di diffusione del virus" (decreto TAR suddetto).

Il punto è che tale conclusione (che le scuole siano sedi privilegiate di diffusione del virus), secondo quanto afferma lo stesso T.A.R. sarebbe in realtà fondata sul principio di "precauzione" come lo stesso organo giurisdizionale afferma - sia nel decreto che respingeva l'istanza cautelare – sia - soprattutto nella successiva sentenza del 12 dicembre - con cui decide nel merito il ricorso proposto dai genitori -. Sarebbe dunque, il principio di precauzione il vero cardine "scientifico" su cui poggia la decisione della Regione, che subentra quando, secondo l'espressione utilizzata dalla Commissione UE il 2 febbraio 2020 "*vi sono ragionevoli motivi di temere che i potenziali pericoli potrebbero avere effetti negativi sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani ..., ma i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio, il principio di precauzione è stato politicamente accettato come strategia di gestione dei rischi*". Al successivo par. 5.5. il giudice amministrativo rammentava, a sostegno dell'applicazione del principio al caso de quo, una recente pronuncia del Consiglio di Stato secondo cui: "*il c.d. « principio di precauzione », di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002), impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità ditali rischi; l'attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche*" (Consiglio di Stato sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655).

Il fatto che i dati disponibili al momento dell'adozione del decreto ad opera del Presidente della Regione non consentissero una valutazione particolareggiata (o comunque univocamente conclusiva) è del resto ribadito a chiare lettere nella sentenza al punto 5.2.: "*la prima constatazione da cui prendere le mosse è che, secondo la migliore scienza ed esperienza attualmente correnti, non si ha contezza di una legge scientifica di copertura – né universale, né statistica (quali usualmente sarebbero i modelli esplicativi della scienza epidemiologica) - che dia ragione della dinamica di propagazione del contagio negli ambienti scolastici, tantomeno quindi che possa discriminare tra classi di allievi di diversa età (quindi, di ciclo di studi)*". Ne consegue secondo il giudice amministrativo "*che l'esercizio della discrezionalità regionale non si è poggiato sulle dibattute leggi scientifiche di copertura, allo stato mancanti all'appello, bensì si è sviluppato sul crinale dell'ormai ben noto principio di precauzione*" (punto 5.3).

Del resto nel Decreto adottato dal Presidente della Regione il 28 novembre non si cita una correlazione tra aumento dei contagi e attività didattica, ma ci si riferisce sempre ed unicamente al possibile rischio, ad un principio di precauzione, ad una ragionevole prevenzione, alla prevedibilità (…).

Indubbiamente se fondato solo sul principio di precauzione e non su una correlazione accertata (attività didattica-aumento dei contagi) ci si poteva chiedere - e probabilmente i genitori ricorrenti si sono chiesti - ma il rischio "possibile", "probabile" "eventuale" riguarda solo l'attività didattica o non è, invece, applicabile anche alle attività commerciali? E come mai queste riaprono e le scuole no?

Saranno state forse anche queste domande ad aver spinto la consigliera regionale Francesca Frediani a chiedere i dati del contagio nelle scuole del Piemonte che sono stati poi diffusi dopo il decreto del T.A.R e qualche giorno prima della sentenza. Ne è emersa una situazione non più di rischio "probabile", bensì di rischio "accertato": 14.359 contagi tra il 21 settembre e il 6 dicembre e una incidenza molto alta (quasi il 300%) in almeno una settimana (quella del 2 novembre) rispetto al resto della popolazione.

Del resto che nella scuola la situazione non fosse quella superficialmente sbandierata da settimane dal Ministro Azzolina con dati poi rivelatisi non veritieri (!), veniva accertato, più o meno in quel frangente di giorni.

Il 30 novembre la Rivista Wired pubblicava dati ottenuti grazie ad una richiesta di accesso al Ministero dell'Istruzione da cui emergeva che al 31 ottobre erano stati rilevati 64.980 casi di contagio nella popolazione scolastica su un campione di 2546 comuni sugli oltre 6700 sede di istituzioni scolastiche.

Secondo la Rivista Tuttoscuola (7 dicembre 2020) nel mese di ottobre il Ministro Azzolina aveva parlato di quantità irrisorie dei contagi, (lo 0,021% tra gli studenti e lo 0,047% tra i docenti). Uno studio statistico elaborato da Livio Fenga (Istat) riferiva, invece, di un impatto ben più rilevante (quantificabile in circa 225.815 contagi). L'A. dello studio precisava, tuttavia, che il dato poteva risultare inquinato dalla sovrapposizione con le elezioni. Insomma, la situazione dei contagi tra la popolazione scolastica risultava "significativa", sia in Italia che in Piemonte.

Tuttavia tale significatività, almeno con riguardo alla situazione piemontese portata dinnanzi al T.A.R., non poteva considerarsi conclusiva per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo non vi erano dati (o perlomeno non erano resi noti) che consentissero di verificare se i contagi avvenissero nelle aule scolastiche ovvero in altri momenti (es. nel tragitto, sui mezzi pubblici, etc…). In secondo luogo il dato dei contagi tra la popolazione non veniva comparato ad altre categorie o situazioni allo scopo di comprendere la sua reale incidenza.

Proprio perciò il principio di precauzione richiamato dal T.A.R. Piemonte (che sarebbe il vero fondamento dei provvedimenti regionali) non poteva che risultare insoddisfacente per i ricorrenti (e non solo per loro). L'assenza di una reale correlazione tra numero complessivo dei contagi nella Regione e numero dei contagi nella popolazione scolastica e, soprattutto, l'assenza di una reale comparazione con i dati dei contagi sviluppatisi come conseguenza di altre attività rendono evidente che quel principio, in realtà, può diventare una formula risolutoria di situazioni complesse che non si riescono a programmare per tempo.

La programmazione (che è il contrario del principio di precauzione) richiede, infatti, di ragionare per dati, numeri ed evidenze tecniche e scientifiche e, soprattutto, richiede tempi adeguati di intervento e coordinamento tra le funzioni (statali e regionali) necessarie ad assicurare il servizio (trasporti, medicina di prevenzione, presidi sanitari adeguati nelle scuole, personale necessario….).

4. La questione "politica": "precauzione" o "programmazione"?

Sulla "precauzione", va precisato, vi era accordo generalizzato tra le varie autorità nazionali e locali, come emerge chiaramente già dal primo provvedimento cautelare del T.A.R. del 3 dicembre in cui si legge: "*La scelta della Regione – ferma restando la discrezionalità che la sorregge – non appare manifestamente irragionevole ed è stata condivisa o quantomeno non contraddetta:*

- dal Ministro della Salute, a cui il provvedimento impugnato è stato trasmesso (come risulta dal doc. 1, pag. 4) e che non ha sollevato alcuna obiezione, né osservazione sul suo contenuto dispositivo;

- dal Ministro dell'Istruzione, a cui pure è stato dato avviso dell'adozione del suddetto provvedimento, e che ha riscontrato la comunicazione del Presidente della Regione Piemonte condividendone espressamente "il disorientamento e lo sconforto" per la situazione epidemiologica, chiedendo che venissero trasmessi al Ministero "i dati scientifici che hanno motivato la decisione regionale" ed affermando che "il Ministero dell'Istruzione è pronto ad assicurare le forme più idonee di efficace cooperazione" (v. la lettera del 1°.12.2020: doc. 19);

- da tutti i rappresentanti delle comunità locali, ai quali – in occasione della riunione all'uopo fissata per il 26.11.2020, a cui erano presenti anche i Prefetti: v. il verbale di cui al doc. 20 – è stato illustrato "l'andamento epidemiologico in riferimento al comparto scolastico, rappresentando come i dati in possesso della Regione evidenzino l'aumento dei contagi a partire dall'inizio scolastico e come, a partire dalle ordinanze assunte nello scorso mese di ottobre, questo andamento abbia iniziato a migliorare. Il Presidente spiega che i suggerimenti già ricevuti dai tecnici sono quelli di adottare un comportamento precauzionale, vista anche l'imminenza del periodo di festività natalizie che, questo è l'auspicio, potrebbe contribuire ad abbassare il numero dei contagi ... Il Presidente, infine, chiede di valutare l'adozione – attraverso propria specifica ordinanza – della decisione di mantenere la DDI per le classi seconde e terze degli istituti di istruzione secondaria di primo grado ... I Presidenti delle Province e i Sindaci, contestualizzando la situazione rispetto alle realtà locali amministrate, condividono tale scelta. Gli intervenuti confermano l'intesa per tale punto, condividendone le ragioni e l'opportunità. I Prefetti hanno ricevuto informativa delle decisioni assunte".

Il Presidente della Regione, dunque, aveva informato tutte le autorità sull'ordinanza che avrebbe assunto e tutte concordarono sulla necessità di restringere ulteriormente il servizio scolastico, proprio applicando la precauzione e nella comune speranza che ciò avrebbe condotto alla diminuzione dei contagi e aperto la strada alla riapertura completa il 7 gennaio.

In realtà le cose stanno andando diversamente e ciò dimostra che continuare ad applicare la "precauzione" e non la "programmazione" conduce in un vicolo cieco.

Il 9 dicembre u.s. in sede di Conferenza delle Regioni si era prefigurata la situazione in cui ci si sarebbe trovati il 7 gennaio: la ripresa in presenza si sarebbe nuovamente scontrata con un coefficiente massimo di riempimento dei mezzi di trasporto al 50%.

Fulvio Bonavitacola (Vicepresidente della Regione Campania e coordinatore della Commissione Infrastrutture e trasporti della Conferenza delle Regioni) lo aveva esplicitamente dichiarato durante un'audizione parlamentare di fronte alla Commissione Istruzione del Senato: "*Occorre agire con decisione dal lato dell'offerta, con potenziamento dei servizi, e della domanda, con diversificazione degli orari d'ingresso alle scuole secondarie di secondo grado ponendo fine ad una situazione non gestibile, che ha lasciato il tema orari nella discrezionalità dei singoli dirigenti scolastici. È chiaro che così non si programma niente, se non il caos. È auspicabile che i tavoli previsti presso le Prefetture dal dpcm del 3 dicembre possano garantire una programmazione condivisa fra i diversi soggetti coinvolti.....Per questo, accertati i limiti del potenziamento di linee aggiuntive, che le Regioni comunque continueranno a perseguire d'intesa con le aziende di trasporto, non resta altra strada che la diversificazione degli orari, decongestionando le fasce di punta.*
Con questa linea, peraltro in sintonia con le posizioni espresse dal Ministro dei trasporti, parteciperemo - ha concluso Bonavitacola - agli incontri in Prefettura previsti nei prossimi giorni".

Ministero e Regioni, dunque, a priori, avevano già preannunciato di non essere in grado di aumentare il servizio del trasporto pubblico locale e contestualmente deciso che avrebbero dovuto essere le scuole a modificare i propri orari allo scopo di consentire il ritorno in presenza inizialmente al 75% per poi sperare di arrivare al 100%.

Conseguentemente la Regione Piemonte ha elaborato un Piano emergenziale del trasporto pubblico in cui viene ribadita la disponibilità di carico dei mezzi al 50% della capacità, mentre per risolvere il problema della distribuzione non uniforme dell'utenza sui mezzi si indica la costituzione di gruppi di circa 35 studentiche utilizzano il trasporto pubblico con origine e destinazione analoghi e stabili nel tempo. Per attuare tali misure, tuttavia, si specifica nel Piano, occorre che le scuole riorganizzino le lezioni su due turni, in modo da ridurre la domanda di trasporto nelle ore di punta e spalmarla in un arco temporale più ampio. Infine si indicano anche gli archi temporali di ingressi e uscite: il primo turno potrebbe comprendere ingresso alle 8 e uscita alle 14, il secondo ingresso alle 10 e uscita alle 16.

Contro il Piano si sono negativamente espressi i segretari regionali di Flc Cgil, Uil Scuola, e Cisl Scuola, osservando come l'ingresso per una parte degli studenti alle 9,30 provocherebbe problemi per l'organizzazione interna, disagi alle famiglie nel conciliare il loro tragitto casa-lavoro, difficoltà per le numerose attività laboratori ali pomeridiane e infine maggiori costi dettati dalla necessità di garantire il riscaldamento prolungato delle scuole.

Inoltre, sempre secondo i sindacati "*l'eccessivo ritardo nella conclusione delle attività scolastiche, che potrebbero protrarsi per alcuni istituti anche fino alle ore 19, avrà una ricaduta sull'attività didattica in presenza, con grave compromissione del processo di apprendimento degli studenti, sull'orario di rientro degli studenti alle loro abitazioni, che risulterebbe difficoltoso in caso di mancata riprogrammazione degli orari e di mancato potenziamento dei mezzi di trasporto in orari pomeridiani, anche in modo integrato con le province limitrofe, sulla gestione di un adeguato tempo da dedicare allo studio domestico di tutti gli alunni, con conseguente grave compromissione dell'apprendimento, con particolare riferimento agli studenti in condizione di maggior fragilità e con bisogni educativi speciali*".

Insomma si prefigura nuovamente un "non rientro" completo a scuola il 7 gennaio e presumibilmente un rientro al 50%.

Pare che sia questa, a detta del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Stefano Bonaccini, la decisione concordata nella riunione della Conferenza Unificata del 23 dicembre: "*il ritorno della didattica in presenza che, attraverso un'ordinanza del ministro della Salute, consenta di partire dal 7 gennaio con una soglia comune del 50% in tutte le Regioni. Con la speranza e l'auspicio di veder crescere questa percentuale, sulla base di uno stretto controllo della curva epidemiologica*".

Viene, dunque, nuovamente applicato il principio di precauzione, mentre la programmazione nuovamente rinviata a data da destinarsi: "*Inoltre nelle linee guida –*- ha concluso Bonaccini - *si punta, attraverso un'attività di collaborazione con i prefetti, a una rimodulazione dell'orario di entrata e uscita delle scuole secondarie di secondo grado, che consenta una riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale in un'ottica di sicurezza e sostenibilità*".

1 Professoressa di Diritto costituzionale e di Diritto regionale presso l'Università di Torino.

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

L'economia piemontese tra COVID-19 e politiche regionali di sviluppo

Stefano Piperno[1]

Introduzione.

Un anno fa la Regione Piemonte si avviava a celebrare il suo cinquantesimo anno di vita senza minimamente presagire gli effetti disastrosi che lo *shock* pandemico avrebbe originato nella sua struttura economica e sociale. Il dibattito a livello politico e scientifico sulla politica di sviluppo regionale si incentrava sulle specificità positive e negative della nostra regione all'interno di un quadro che mostrava però da tempo elementi di debolezza e di ritardo in termini comparati rispetto alle regioni più dinamiche del nostro Paese, per non parlare di quelle europee. Oggi, le diagnosi del passato devono fare i conti con l'impatto della crisi pandemica sull'economia regionale e sulle prospettive che si aprono nel medio periodo in un futuro che non sarà più quello che si ipotizzava. Mobilità, abitudini di consumo, modelli educativi, robotizzazione e innovazione dei processi produttivi, organizzazione del lavoro e dei suoi spazi, modalità di utilizzo del tempo libero subiranno rilevanti cambiamenti, con effetti anche sulle dinamiche urbane e territoriali. Ciò comporterà la necessità di un ridisegno delle politiche pubbliche locali.

In questa nota si svolge una breve ricognizione sull'impatto dell'epidemia Covid-19 sull'economia piemontese, nei limiti dell'informazione disponibile. Le più recenti analisi sulle economie regionali svolte dalla Banca d'Italia (2020a, 2020b, 2020c) insieme al monitoraggio mensile della Regione Piemonte[2] consentono una prima fotografia dalla quale partire per accennare agli scenari futuri di medio periodo e alle sfide che si troveranno di fronte i diversi livelli di governo per un utilizzo efficace delle nuove risorse europee.

Il contributo è diviso in due parti. Nella prima, si descrivono gli effetti dell'epidemia di Covid-19 sull'economia regionale insieme all'impatto dei principali interventi economici pubblici di sostegno utilizzando alcuni indicatori relativi ai primi tre trimestri del 2020 e comparandoli con quelli delle altre regioni settentrionali (Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna). Nella seconda, si propongono alcuni spunti di riflessione su cosa può comportare questo nuovo contesto economico rispetto ai nodi strutturali presenti da tempo nella nostra regione. L'attuazione delle nuove politiche dell'Unione Europea con l'avvio del *Next Generation Fund EU* (NGEU)[3] nel 2021 offre una opportunità irripetibile per iniziare a risolverli. Nel dibattito in corso, però, forse si parla troppo di progetti e meno di condizioni istituzionali e organizzative per una loro efficace e tempestiva realizzazione.

1. L'andamento economico nel 2020.

Lo shock pandemico ha investito un sistema economico che già mostrava segni di rallentamento. Nel 2019 l'economia regionale aveva visto una riduzione della crescita rispetto all' anno precedente: circa +0,2% del PIL (+1,4% nel 2018), -0,5% della produzione industriale (+1,0% nel 2018), -3,5% per le esportazioni. Si era manifestato anche un rallentamento della dinamica del valore aggiunto nei servizi, in particolare nell'attività del commercio e del turismo, a causa della diminuzione della domanda. La leggera crescita non aveva neanche consentito di mantenere stabile l'occupazione, in

diminuzione dello 0,1% rispetto al 2018, arrestando il recupero iniziato nel 2014. Proseguiva anche il calo demografico. Così, un quadro economico che si stava già indebolendo ha visto arrivare la tempesta pandemica del virus Covid-19. Vediamo i suoi principali effetti su produzione, imprese e occupazione.

Nel primo semestre 2020 la crescita economica piemontese ha subito forti riduzioni a seguito delle restrizioni conseguenti al *lockdown,* in linea con il contesto nazionale e globale. Secondo le ultime stime di Banca d'Italia il prodotto sarebbe sceso nel primo trimestre di oltre il 6 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e di circa il 19 per cento tra aprile e giugno. In parallelo, l'export nel primo semestre dell'anno ha registrato una riduzione del 21,2 per cento. L'attività economica ha risentito pesantemente della sospensione delle c.d. attività non essenziali (DPCM del 22 marzo 2020). Secondo le stime di Banca d'Italia infatti la quota del valore aggiunto regionale delle attività sospese (le stime oscillano tra il 29 e il 31 per cento) è stata superiore a quella del resto del Paese. Ciò è riconducibile alla specializzazione piemontese nelle produzioni di beni di consumo durevole e di beni capitali, la cui domanda si è bruscamente ridotta, soprattutto nella sua componente estera in conseguenza della forte contrazione del commercio internazionale. In particolare, si è assistito ad un crollo delle vendite di autoveicoli e, in misura minore, di componenti per auto. Tra gli altri settori di specializzazione la dinamica è stata negativa anche per i macchinari, la gomma-plastica e i prodotti chimici. È invece proseguita la crescita del comparto degli alimentari e bevande e di quello della gioielleria. Sono però alcuni componenti del settore terziario- commercio al dettaglio, del turismo, della ristorazione e dei servizi ricreativi e alla persona- ad avere subito gli effetti più negativi dei provvedimenti di chiusura con rilevanti cali del fatturato. Nel terzo trimestre si è però assistito ad un parziale ricupero nei settori dell'automotive (anche grazie agli incentivi governativi) e della gomma-plastica, mentre è rimasta la debolezza del settore tessile e delle macchine utensili, ambiti di tradizionale specializzazione produttiva della nostra regione. La ripresa appare limitata anche nel settore terziario, specie nel comparto dei servizi commerciali e del turismo. Alla fine di settembre il numero di imprese attive in Piemonte (Tabella 1) era però diminuito solo dello 0,5 per cento, in rallentamento rispetto al ritmo di riduzione del 2019 (-1 per cento). Probabilmente i nuovi dispositivi a supporto della continuità aziendale hanno contribuito a ridurre il numero di cancellazioni più che compensando a riduzione delle nuove iscrizioni[4].

Tabella 1 Variazioni percentuali delle imprese attive in Piemonte

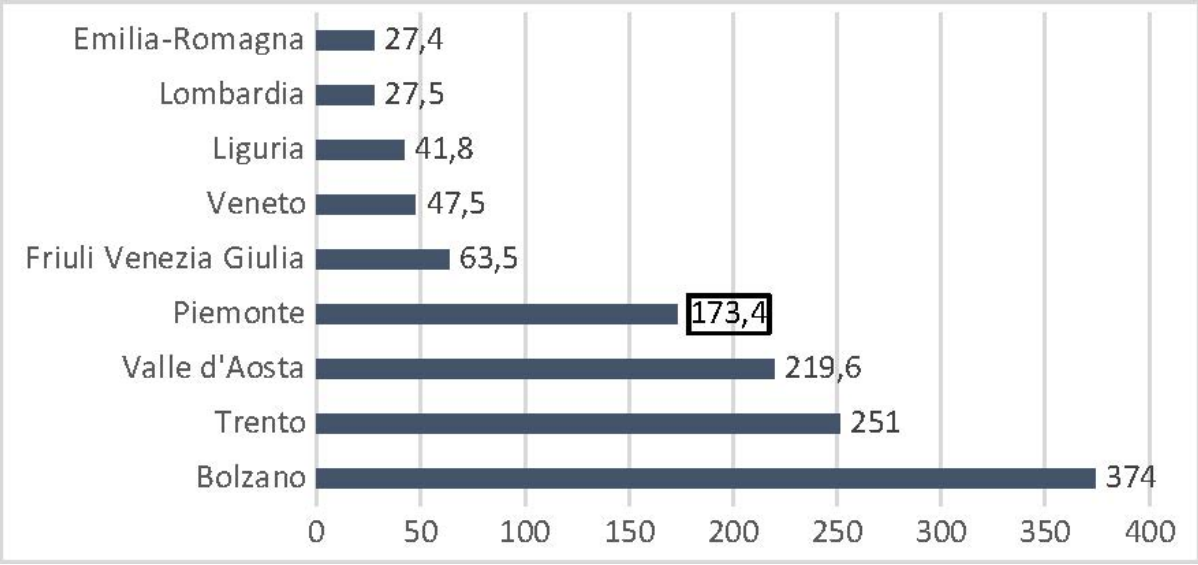
	Dic.2019	Set. 2020
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-1,9	-1,7
Industria in senso stretto	-1,8	-1,6
Costruzioni	-2,2	0,3
Commercio	-2,3	-1,6
di cui: al dettaglio	-3,6	-2,6
Trasporti e magazzinaggio	-2,3	-1,1
Servizi di alloggio e ristorazione	-0,2	0
Finanza e servizi alle imprese	1,1	1
di cui: attività immobiliari	-0,1	-0,1
Altri servizi e altro n.c.a.	2,2	1,2
Imprese non classificate	-	-
Totale	-1	-0,5

Fonte: Banca d'Italia, 2020c, su dati Infocamere-Movimprese.

L'impatto della crisi su alcuni indicatori congiunturali rilevanti nella nostra regione è riassunto nella Tabella 2, in confronto con le altre regioni settentrionali. L'occupazione ha visto nei primi sei mesi una riduzione dell'1,8 per cento rispetto all'analogo periodo del 2019, dovuta soprattutto alla componente autonoma e a tempo determinato, a fronte comunque di una rilevante riduzione di ore lavorate fino a settembre. Blocco dei licenziamenti e cassa integrazione hanno salvaguardato solo l'occupazione dipendente e a tempo indeterminato. Nel terzo trimestre, con il miglioramento del quadro economico, l'occupazione è tornata a crescere nella sua componente a tempo determinato, senza però compensare il calo precedente. Nello stesso tempo la parallela diminuzione delle forze di lavoro (-2,6% nel primo semestre) è un indicatore molto preoccupante rispetto all'andamento della domanda di lavoro. Questi "lavoratori scoraggiati" probabilmente rientreranno nel mercato del lavoro quando si avvierà la ripresa aumentando così il tasso di disoccupazione. Sono state soprattutto le componenti del lavoro autonomo e la piccola imprenditorialità diffusa del terziario ad essere state colpiti dal blocco delle attività. A differenza delle precedenti recessioni concentrate nell'industria questa si è concentrata nel terziario, settore che in passato invece attutiva l'impatto sull'occupazione e i redditi dell'industria.

Vari provvedimenti hanno cercato di sostenere sia il reddito di lavoratori e famiglie (contributi, *voucher*), in particolare delle componenti meno tutelate dal vigente sistema di protezione dai rischi sociali, sia l'attività delle imprese (contributi, garanzie). Tra questi, se pur non comparabili come entità con quelli statali, vanno ricordate le misure approvate dalle Regioni e finanziate con fondi propri o con la riprogrammazione dei Fondi strutturali e di investimento UE[5]. Una ricostruzione operata dall'Osservatorio Covid-19 ISSIRFA-CNR mostra (Figura 1) come questi si siano articolati tra le regioni del nord, tra le quali emerge un valore relativamente alto per il Piemonte. Una valutazione completa di questa graduatoria richiederebbe approfondimenti sulle diverse politiche regionali ampliando il periodo di riferimento partendo dal recente lavoro di Filippetti, Tuzi e Spallone (2020).

Figura 1 Interventi regionali a favore di famiglie e sistema produttivo nel primo semestre 2020.



Valori in euro pro-capite

Fonte: Osservatorio Covid 19 ISSIRFA-CNR. Situazione al 31 Luglio2020. Per la metodologia si veda anche Filippetti, Tuzi e Spallone, cit.

Nel complesso, i nuovi provvedimenti restrittivi avviati a inizio novembre lasciano però presagire scenari negativi su produzione e occupazione per il quarto trimestre e per quello che sarà il consuntivo finale del 2020, anche tenendo conto delle deboli intenzioni di investimento delle imprese. Le più recenti stime di Prometeia si attestano su una diminuzione del 10,1 per cento del PIL alla fine dell'anno in corso, simile alla Lombardia (Tabella 2), la peggiore recessione dal dopoguerra.

Particolarmente negativa appare la dinamica delle esportazioni per il Piemonte e quella delle ore di cassa integrazione e contributo di solidarietà in Lombardia. In questo quadro, fortunatamente, la dinamica del credito non si è arrestata rimanendo positiva grazie ai provvedimenti governativi e della BCE per garantire adeguata liquidità alle imprese in crisi, specie quelle di minore dimensione, attraverso moratorie e garanzie pubbliche sui mutui che però verranno ad esaurirsi nel 2021. Sino ad ora ciò non ha comportato un peggioramento della qualità del credito, in quanto il peso dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti è rimasto simile a quello del 2019, ma è presente il rischio che questo avvenga nel 2021 con un effetto restrittivo sull'offerta di credito. D'altro canto, però, va ricordato che nell'ultimo decennio le condizioni finanziarie delle imprese piemontesi sono migliorate rispetto a quelle in cui esse si trovavano durante la crisi del periodo 2008-2011 grazie ad un aumento delle redditività e ad una maggiore patrimonializzazione, fenomeni che sono andati di pari passo con una riduzione dell'indebitamento a breve termine, anche se certamente in misura ancora non sufficiente. Infine, tutte queste dinamiche economiche risultano probabilmente differenziate in maniera significativa a livello sub-regionale, anche se non sono ancora disponibili sufficienti indicatori[6].

Tabella 2 Alcuni indicatori economici e finanziari regionali nel primo semestre 2020.

REGIONI E AREE GEOGRAFICHE	Ore CIG e FdS (1)		Variazione occupazione 1° sem. 2020 (2)	% Variazione forze di lavoro 1° sem. 2020 (2)	% Tasso crescita esportazioni 1° sem.2020 (2)	Tasso deterior. credito giugno2020 (*)	Variaz. % annuale prestiti alle imprese Giugno 2020 (3)	Previsioni % crescita 2020 (4)	PIL
	2019	gen-set 2020							
Piemonte	33,1	276,1	-1,8	-2,6	-21,2	1,1	8,2	-10,1	
Valle d'Aosta	0,1	6,7	-2,9	-4,5	-31,0	1,1	-3,8	-10,1	
Lombardia	41,7	820,0	-1,3	-2,6	-15,3	0,8	3,8	-10,2	
Liguria	7,0	66,0	-2,4	-4,3	3,7	1,2	-0,5	-10,3	
Nord Ovest	**81,9**	**1.168,8**	**-1,5**	**-2,8**	**-16,1**	**0,8**	**4,3**	**-10,1**	
Trentino-Alto Adige	3,2	59,2	-1,9	-1,9	-13,0	0,9	3,9	-9,4	
Veneto	17,1	391,1	-1,6	-2,5	-14,6	1,0	3,4	-10,0	
Friuli Venezia Giulia	5,0	75,5	0,5	0,1	-14,1	1,9	7,8	-9,8	
Emilia-Romagna	19,8	323,7	-1,7	-2,1	-14,2	1,5	2	-9,9	
Nord Est	**45,1**	**849,5**	**-1,5**	**-2,1**	**-14,3**	**1,2**	**3,2**	**-9,9**	

(1) Cassa integrazione guadagni totale e Fondo di solidarietà (2) Variazioni sul periodo corrispondente (3) imprese private non finanziarie (4) Fonte: stime Prometeia. (*) Flussi di nuovi prestiti deteriorati in rapporto ai prestiti non in default rettificato alla fine del periodo precedente. Media dei quattro trimestri terminanti con quello di riferimento.

Fonte: Banca d'Italia, 2020b.

In un contesto economico di questo tipo anche il settore pubblico locale presenta diverse criticità. L'ultima fotografia della Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2020a) segnalava per il 2019 un complessivo disavanzo di bilancio delle amministrazioni locali piemontesi, insieme ad un elevato indebitamento. L'impatto della pandemia ha colpito notevolmente la loro capacità fiscale – a maggio di questo anno si stimava una riduzione delle entrate autonome degli enti locali del 5 per cento – a fronte di un aumento delle esigenze di spesa per interventi a favore della popolazione. Solo i provvedimenti di ristoro del Governo intervenuti nel corso dell'anno a favore delle amministrazioni locali hanno consentito il mantenimento di un livello minimamente adeguato dei servizi. Questo vale in particolare per il comparto sanitario fiaccato dalle esigenze del Piano di rientro negli anni passati. In generale, si pagano ancora oggi gli effetti della crisi dell'euro del 2010-2011 che ha

comportato quasi un decennio di continue restrizioni finanziarie, attenuate solo a partire dal 2018, che inevitabilmente hanno ridotto la capacità di investimento e di erogazione di servizi adeguati da parte delle amministrazioni subnazionali.

In conclusione: (i) l'epidemia ha colpito un sistema che già nel 2019 mostrava significativi segnali di indebolimento; (ii) l'andamento economico negativo nel 2020 per consumi e investimenti è risultato solo parzialmente controbilanciato dai provvedimenti straordinari, soprattutto nazionali, che hanno attenuato l'impatto della crisi sul lavoro dipendente e a tempo indeterminato (soprattutto divieto di licenziamenti e cassa integrazione allargata), sulla situazione finanziaria delle imprese (moratorie e garanzie sul credito) e sul reddito disponibile delle famiglie, ma, prevedibilmente, andranno ad esaurirsi l'anno prossimo; (iii) l'impatto negativo nel primo semestre è comune a tutte le regioni settentrionali se pur con delle differenziazioni legate alle specializzazioni produttive regionali oltre che a fenomeni specifici locali; (iv) il settore pubblico locale si trova in una situazione di debolezza non solo in termini di risorse ma anche di capacità amministrativa dopo un decennio di provvedimenti disorganici, intervenuti incrementalmente senza essere coerenti con il disegno organico di riforma del sistema di federalismo fiscale delineato dalla L. 42/2009 che è stato parzialmente snaturato; (v) in un quadro di questo tipo restano pesanti incognite sul futuro soprattutto se con la fine dei provvedimenti straordinari di breve periodo, insieme alla fuoriuscita dalla pandemia conseguente all'inizio della vaccinazione di massa, non subentreranno gradualmente nuovi interventi strutturali attraverso misure nazionali, regionali e, soprattutto, con l'avvio del programma *Next Generation EU*.

2. Diagnosi economiche e condizioni istituzionali per lo sviluppo.

I dati appena commentati mostrano con la crudezza dei numeri gli effetti deflagranti della pandemia sull'economia piemontese. La speranza per una ripresa significativa per il 2021, che però non ricupererà certamente le perdite del 2020, non può però evitare di porsi anche delle domande sulle prospettive di medio periodo. Per rispondere è bene collocare l'economia piemontese all'interno del contesto nazionale, in particolare di quello settentrionale. Questo vuole dire, in primo luogo, capire in che misura l'economia piemontese rispecchi i "malanni" dell'economia italiana, presenti già prima dell'epidemia. Nello stesso tempo, però, la crisi in corso sta sviluppando nuove tendenze nell'organizzazione dei sistemi territoriali, produttivi e di tutta la vita sociale nel Paese e all'interno della regione (dai trasporti, alla scuola e alla sanità) che impongono un ripensamento dell'assetto organizzativo e delle priorità e dei contenuti delle politiche pubbliche locali. Il flusso di risorse pubbliche aggiuntive che saranno disponibili nei prossimi anni in Piemonte rischia altrimenti di essere disperso senza rappresentare una molla sostenibile di sviluppo. Ma per evitare questo rischio occorre anche ripensare l'assetto delle relazioni tra i diversi livelli di governo che si è andato a configurare nel nostro Paese.

Malanni" nazionali e "malanni" regionali.

Il dibattito sulla politica economica a livello nazionale ha messo in luce come l'impatto pandemico abbia colpito un'economia che mostra da tempo - almeno dall'inizio del secolo - un ritardo nella crescita rispetto agli altri paesi europei, segnalando una continua perdita di competitività. Non bisogna però mai dimenticare che i valori nazionali mediano andamenti diversi tra le diverse aree di un Paese. Ad esempio, scendendo a livello macro-regionale la Banca d'Italia (2020b) segnala che anche nella fase di ripresa ciclica tra il 2014 e il 2017 il centro nord italiano ha avuto un differenziale negativo di crescita del prodotto interno lordo pro-capite un po' sotto all'1 per cento rispetto a un gruppo omogeneo di regioni europee di confronto, mentre il Sud si è collocato circa all'1,3 per cento rispetto ad una altro gruppo omogeneo[7]. Il divario nella crescita delle due macro-aree italiane risulta dovuto in gran parte ad una minore crescita della produttività oraria del lavoro.

Come noto, questo indicatore è collegato sia all'efficienza con cui vengono combinati i fattori produttivi dalle imprese, sia al "contesto esterno" in cui si svolge la loro attività. Più in specifico, le spiegazioni del ritardo rinviano quindi, da un lato, alla debolezza nell' innovazione tecnologica, la bassa qualità del capitale umano e della *governance* d'impresa, e, dall'altro, a fattori negativi esterni legati alla insufficiente dotazione infrastrutturale e, in generale, alla ridotta qualità dell'azione pubblica. "Malanni" di questo tipo, se pur comuni in tutto il Paese, si declinano però diversamente nelle varie realtà regionali e all'interno dei principali settori economici.

Tabella 3 Peso percentuale sul PIL italiano della Lombardia e delle aggregazioni macro-regionali

Macroregioni	2000	2018
Nordovestridotto	11,29	10,91
Nordest	22,10	23,16
Lombardia	20,98	22,12
Resto Italia	45,64	43,81

Fonte: Istat, Conti regionali 2020; Nordovestridotto: al netto della Lombardia

Tabella 4 Alcuni indicatori significativi delle regioni del Nord

Regioni	Tasso % di variazione totale del Pil 2018-2007	Pil pro-capite in euro a prezzi costanti(*) 2019	Tasso % di variazione totale della popolazione 2019-2014	Tasso di disoccupazione (2020, 2°trim.)	Ricchezza netta pro-capite (2017)	Ricchezza netta pro-capite (2018)
	-9,3	37,909	-2,29	5,48	241,0	236,6
Valle d'Aosta						
	-5,6	31,073	-2,10	7,1	166,3	162,2
Piemonte						
Liguria	-10,4	31,608	-2,91	7,36	244,1	237,0
Lombardia	1,9	37,889	1,27	3,95	206,9	202,6
Bolzano	8,1	44,992	3,22		272,5	270,2
Trento	5,7	37,220	1,37	4,63°	236,1	233,2
Veneto	-1,9	32,620	-0,30	4,7	177,6	173,6
Friuli V.G.	-7,2	30,677	-1,35	5,47	159,2	155,7
Emilia Romagna	0,5	35,507	0,55	4,59	207,3	201,2
Italia	-4,3	28,592	-0,94	10,6	160,2	156,7

Fonte : Per il PIL e il tasso di disoccupazione fino al 2018 Istat e per il 2019 Prometeia. Per la ricchezza Banca d'Italia, valori 2018 relativi a attività reali e finanziarie al netto delle passività finanziarie. (*) Valori pro capite in migliaia di euro a prezzi costanti (valori concatenati, anno base 2015). (°) Valore del Trentino Alto Adige.

Le traiettorie di sviluppo delle singole regioni hanno infatti mostrato percorsi più o meno virtuosi nella misura in cui si può presumere che al loro interno soggetti pubblici e privati hanno saputo dare risposte più o meno adeguate a tali fattori di ritardo. Ad esempio, limitandosi al nord del Paese, gli

economisti regionali hanno ultimamente[8] intravisto l'emersione di due grandi aree con dinamiche differenziate in termini di peso sul PIL nazionale (Tabella 3), la prima, in declino, formata da Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria (Nordovestridotto) e la seconda, in crescita, da un aggregato composto da Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna (Fondazione Edison, 2019) , al cui interno si può ulteriormente identificare un nuovo triangolo di sviluppo concentrato tra le aree urbane di Milano, Treviso-Padova e Bologna[9]. Probabilmente, questa seconda area presenterà anche una capacità di ricupero maggiore e più rapida rispetto all'impatto della crisi pandemica.

Purtroppo, il Piemonte fa parte di quella a minor tasso di crescita (Nordovestridotto), che denuncia mediamente maggiori problemi strutturali nel suo sistema economico in termini demografici, occupazionali e di ricchezza relativa come emerge dagli indicatori presentati nella Tabella 4. La specificità produttiva del Piemonte viene in genere individuata in una marcata debolezza del settore terziario che vede poco rappresentate le componenti più avanzate, mentre quello industriale rimane un elemento di forza (anche se ormai con minima presenza di grandi imprese), capace di legami fruttuosi con le Università e il Politecnico per quanto concerne il trasferimento tecnologico della ricerca, specie nei comparti dell'automotive, dell'aerospazio e dell'agroalimentare. D'altro canto, l'insufficienza dell'assetto infrastrutturale e la minore funzionalità media del settore pubblico rispetto alle aree a maggiore sviluppo è stata spesso lamentata nel dibattito sulle politiche regionali di sviluppo, anche se sarebbe necessario svolgere una più accurata valutazione di tali ritardi all'interno delle varie componenti territoriali del sistema regionale, l'area metropolitana, le città medie, le aree montane e interne. Elementi di analisi in questo senso sono contenuti nei documenti strategici sinora elaborati dalla Regione Piemonte nel quadro delle indicazioni della UE per quello che concerne i fondi strutturali 2014-2020[10]. Sono in corso i lavori per un nuovo Documento strategico ai fini dell'utilizzo dei fondi europei nel periodo 2021-2027 e soprattutto di quelli per il *Next Generation Fund EU*, ma ancora non sono disponibili. Si tratta di un cantiere che risulterà decisivo per il futuro.

Istituzioni regionali e politiche di sviluppo: la complessità delle politiche multilivello.

I prossimi anni vedranno le istituzioni locali piemontesi impegnate nel tentativo di fare fronte agli effetti economici diretti della crisi pandemica puntando al tempo stesso al raggiungimento di obiettivi di lungo respiro come la sostenibilità ambientale, la difesa del welfare, l'innovazione del sistema produttivo, il governo delle trasformazioni dell'organizzazione sociale indotte non solo dalla digitalizzazione ma anche dalla stessa esperienza vissuta durante la pandemia. L'occasione è data dall'avvio del *Next Generation Fund EU*[11] con la presentazione delle prime bozze del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Proprio mentre scriviamo è in corso una accesa discussione su quale modello di "*governance*" utilizzare per la gestione del PNRR, da definire con uno strumento legislativo e garantendo un ruolo adeguato al Parlamento. Il Piano sembra ben confezionato[12] ma gli osservatori più attenti hanno segnalato come il vero problema rispetto a questi piani sia quello di come garantire un efficace passaggio da una fase di disegno ad una di implementazione superando le difficolta presenti nel nostro assetto istituzionale e amministrativo (Polverari, 2020; Assonime, 2020). Ciò richiede una profonda riforma della pubblica amministrazione, ma questa non sarà possibile senza considerare il funzionamento delle relazioni tra diversi livelli di governo. Da questo punto di vista le bozze di PNRR rischiano di ripresentare alcuni limiti del Documento di economia e finanza (DEF) e, soprattutto, al suo interno del Programma nazionale di riforma (PNR). Gli indirizzi e gli orientamenti contenuti in questi documenti incidono profondamente sulle politiche di Regioni e Enti locali, visto il loro ruolo nei diversi ordinamenti settoriali e il peso delle amministrazioni subnazionali nella spesa pubblica finale di tutte le amministrazioni pubbliche (circa il 50 per cento al netto degli enti di previdenza). Ci si dimentica sempre che ormai, al di là della divisione tra competenze concorrenti ed esclusive, pressoché tutte le

politiche pubbliche sono condivise. Scorrendo il contenuto del PNR 2020 come delle linee guida e delle prime bozze del PNRR si può rilevare come tutte le principali politiche pubbliche in essi richiamate vedano una qualche partecipazione - in alcuni casi dominante come nella sanità - delle amministrazioni subnazionali per la loro implementazione. Analizzando tali documenti, però, ci rendiamo conto di come le problematiche territoriali dello sviluppo ancora non vengano colte a pieno nonostante che molti degli interventi previsti dovranno essere localizzati nelle diverse aree del Paese, da quelle metropolitane a quelle interne, rendendo necessaria una interlocuzione con gli attori locali. Il richiamo alle Regioni nel loro complesso nel Programma nazionale di riforma 2020 è presente con un breve paragrafo solo nella sua Appendice, al quale si può aggiungere un corposo documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome (CdR) e presentato a parte[13]. In esso troviamo un'analisi molto dettagliata delle azioni delle Regioni funzionali al rispetto delle raccomandazioni dell'Unione pervenute l'anno precedente insieme ad una descrizione di tutti i documenti regionali per la programmazione strategica integrata, senza però delle valutazioni approfondite sui risultati ottenuti né sui loro effetti in termini di sviluppo e soprattutto nessuna lettura trasversale dei documenti in cui si mettano in luce le interdipendenze tra i sistemi regionali. Questo però non può avvenire senza una efficace opera di coordinamento da parte dello Stato, che sappia inserire e integrare le traiettorie di sviluppo regionale in quelle nazionali, così come promuovere le complementarità dei diversi sistemi economici regionali. Lo stesso pare sia sinora accaduto sinora per quello che concerne il PNRR (che comunque dovrebbe articolarsi all'interno degli indirizzi del PNR2020), come era stato già lamentato anche dalla Conferenza delle Regioni all'inizio della sua elaborazione in un documento presentato alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati[14]. Non è chiaro sinora come le Regioni, tutte o in parte, abbiano trasmesso al governo le loro proposte per l'utilizzo delle risorse delle risorse del PNRR attraverso la Conferenza delle Regioni, seguendo una procedura non molto trasparente quando sarebbe invece necessario costruire un piano nazionale con coerenti articolazioni regionali e aperto al dibattito pubblico.

La realtà è che il cinquantesimo anniversario della creazione delle Regioni a Statuto Ordinario è stata una occasione poco utilizzata a livello istituzionale[15] per cogliere le potenzialità del ruolo delle Regioni nella politica di sviluppo nazionale anche attraverso una riflessione critica sul loro funzionamento in mezzo secolo di vita. Le trasformazioni economico territoriali avvenute negli ultimi 50 anni hanno ulteriormente accentuato la tensione tra confini amministrativi e funzionali di questi enti. Nello stesso tempo rimangono conflittuali i rapporti tra Regioni ed enti locali, in particolare con i grandi comuni metropolitani. La gestione della crisi pandemica lo ha bene messo in luce diventando una sorta di laboratorio istituzionale per la creazione di più efficaci meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni che ha reso secondo alcuni il ruolo della Conferenza Stato Regioni e quella unificata in questo periodo più rilevanti dello stesso Parlamento (si è parlato della "terza Camera"). L'avvio del processo attuativo del PNRR non può quindi prescindere dallo stato delle relazioni tra i diversi livelli di governo nel nostro Paese, pena il rischio di una inefficace implementazione. Il richiamo che si è spesso fatto al Piano Marshall (basato anche quello su *grants* e *loans*) dimentica che quella esperienza fu caratterizzata da una fortissima centralizzazione - la gestione era attribuita al Comitato interministeriale per la ricostruzione (CIR) con rigidi controlli internazionali da parte degli Stati Uniti[16] - non replicabile con l'attuale assetto istituzionale. In altre parole, sarebbe bene fare emergere l'esigenza di riforme praticabili per quanto concerne proprio la gestione delle politiche multilivello. D'altronde il PNRR non prevede solo la definizione e erogazione di finanziamenti ma anche l'approvazione di riforme, tra cui una riforma tributaria che non potrà non avere rilevanti effetti sulla finanza regionale e locale mentre questo aspetto appare sinora ignorato. Senza pensare a nuove riforme costituzionali, un regionalismo cooperativo a livello verticale e orizzontale richiede un notevole rafforzamento del sistema delle Conferenze[17], come strumento per facilitare la collaborazione tra amministrazioni mutualmente dipendenti (Charbit, 2011) per l'attuazione delle politiche. Altrimenti vi è il rischio che la prospettiva di una disponibilità di nuove e rilevanti fonti di finanziamento aggiuntive da definire e utilizzare nel breve periodo possa scatenare una corsa a progetti di tipo "localistico", magari solo caratterizzati da una "cantierabilità" immediata ma non giustificati dall'elaborazione di un pensiero strategico.

In conclusione.

L'economia piemontese è stata colpita in misura rilevante dalla pandemia, come le altre regioni del nord, probabilmente anche in misura superiore al centro-sud, ma mantiene una solida struttura industriale orientata all'export che potrebbe beneficiare della ripresa internazionale che si prospetta nel prossimo biennio. Restano comunque diversi fattori di ritardo. L'attuale crisi richiama le problematiche affrontate durante la doppia recessione del 2008-2011. Come allora, e forse con maggiore ragione, si è richiamato un contesto di "economia di guerra". Vi è però una rilevante differenza. Alla fine del primo decennio del nuovo secolo l'Italia si trovava in una situazione asimmetrica di grossa debolezza finanziaria senza che fossero maturate adeguate iniziative europee di sostegno. Oggi l'intervento della BCE e, speriamo già nel 2021, quello legato all'attuazione del Programma *Next Generation* della UE consentono di vedere una prospettiva di sviluppo ignota in passato. La declinazione regionale della politica di sviluppo nazionale nel contesto europeo non può però tradursi in un mero assemblaggio di richieste dei territori che già iniziano a emergere nella nostra come nelle altre regioni, quanto in una scelta ragionata che colga pienamente le valenze sovraregionali e sub-regionali delle diverse politiche, e prendendo sul serio l'esigenza di nuovi meccanismi istituzionali di cooperazione tra livelli di governo. Insieme ai programmi di spesa sono necessarie una serie di riforme istituzionali e amministrative per alcune delle quali esiste già una sufficiente elaborazione. Un'agenda di questo tipo dovrebbe essere inserita in maniera esplicita nei programmi in corso di elaborazione per l'utilizzo dei fondi europei.

Riferimenti bibliografici

Assonime (2020), Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi *Next Generation EU*, Rapporto, Roma, in http://www.assonime.it/.pdf

Banca d'Italia (2020a), Economie regionali, L'economia del Piemonte, 2019, n.1, Giugno, Roma, disponibile in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0001/index.html

Banca d'Italia (2020b), L'economia delle regioni italiane, n.22, Novembre, disponibile in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0022/20-22-eco-regioni.pdf

Banca d'Italia (2020c), Economie regionali, L'economia del Piemonte, aggiornamento congiunturale, n.23, Novembre, Roma, disponibile in: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0023/23-piemonte.pdf

Bordignon, M. (2020), *Next Generation EU*: ecco il Piano dell'Italia, in lavoce.info, 9 dicembre, https://www.lavoce.info/archives/71166/next-generation-eu-ecco-il-piano-dellitalia/

Charbit, C. (2011), "*Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en.

Fauri F. (2010), Il Piano Marshall e l'Italia, Il Mulino, Bologna.

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

Filippetti, Tuzi e Spallone (2020), La risposta delle Regioni all'emergenza Covid-19, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, Agenzia Umbria Ricerche, La Finanza territoriale, Rapporto 2020, Rubettino, https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/2020/12/LaFinanza2020.pdf.

Piperno S. (2019), Sviluppo regionale e istituzioni in Piemonte. Spunti di riflessione, Il Piemonte delle Autonomie, n. 3, Dicembre, disponibile in: http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/sviluppo-regionale-e-istituzioni-in-piemonte-spunti-di-riflessione

Polverari L. (2020), La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive, Quaderno Svimez n. 63, Roma, Dicembre, disponibile in: http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/quaderno_63.pdf

Regione Piemonte-Ires (2020), Il contesto socio-economico durante l'emergenza Covid-19 Gruppo di monitoraggio regionale, 12, Novembre, disponibile in HYPERLINK https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/Covid_e_come_uscirne_12.pdf

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

2 Si tratta degli utili report mensili del Comitato istituzionale di monitoraggio per la fase 2 della Regione Piemonte dove con l'ausilio dell'IRES vengono presentati gli andamenti dei principali fenomeni socio-economici con dettagli anche a livello sub-regionale; cfr.: https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/insediato-comitato-istituzionale-monitoraggio-per-fase2

3 Il *Next Generation Fund EU* (NGEU) comprende in realtà tre fondi, la *Recovery and resilience facility*, che ne rappresenta la quota dominante, il *ReactEU* e il *Just Transition Fund*.

4 Cfr. gli ultimi dati riferiti al 22 novembre in Regione Piemonte- IRES (2020).

5 Ricordiamo in Piemonte la legge regionale "Riparti Piemonte", L.R. n.13 del 27 maggio 2020.

6 Si veda ad esempio per la Provincia di Cuneo il recente dossier socio economico del 2020 realizzato dalla Fondazione CRC, https://www.fondazionecrc.it/index.php/analisi-e-ricerche/dossier-socio-economici

7 Il gruppo di confronto per il centro nord include le altre regioni europee (NUTS1) con PIL pro capite (a parità di potere di acquisto) superiore al 100 per cento della media UE-15 nel 2000; quello per il sud gruppo di confronto include le altre regioni europee (NUTS1) con PIL pro capite (a parità di potere di acquisto) inferiore all'80 per cento della media UE-15 nel 2000.

8 Analisi di questo tipo possono essere ricondotte alla metà degli anni '80 quando sono stati individuati dei Sistemi locali del Lavoro (SLL) come strumenti per interpretare aspetti rilevanti della multiregionalità dello sviluppo italiano e come unità di indagine per lo studio dei fenomeni di sviluppo locale, legittimati anche dal loro utilizzo nel sistema statistico nazionale.

9 Rinviamo per questi aspetti anche a un precedente contributo; cfr. Piperno, 2019.

10 Si veda, ad esempio: Regione Piemonte Documento di economia e finanza regionale 2021-2023, disponibile in http://www.cr.piemonte.it/delibefo/elencoDelibere.do?pagina=1&numLegislatura=11&deliberaIniziale=54&deliberaFinale=103&anno=2020 e il Quadro strategico unitario Documento strategico unitario della Regione Piemonte per la programmazione 2014 – 2020 dei fondi europei a finalità strutturale disponibile in https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-10/dsufondistrutturali.pdf. Prima della crisi la Regione stava elaborando un Piano per la competitività che è stato poi aggiornato nell'ambito delle iniziative "Riparti Piemonte" e che probabilmente sarà anche alla base per l'elaborazione di un nuovo Documento strategico (https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/un-piano-strategico-400-meu-co-finanziato-fondi-europei-per-competitivita-sistema) .

11 Sinora è disponibile solo una prima bozza non approvata dal Governo cfr.: https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato7468930.pdf

12 Cfr. Bordignon, 2020.

13 http://www.regioni.it/download/conferenze/614860/

14 Cfr.:https://www.camera.it/Memoria_Conferenza_delle_regioni.pdf

15 Salvo qualche parziale eccezione, come le riflessioni della Conferenza delle Regioni nell'incontro con il Presidente della Repubblica dello scorso 4 agosto http://www.regioni.it/newsletter/n-3896/del-04-08-2020/50-istituzioni-regionali-un-patto-rinnovato-tra-le-regioni-le-proposte-per-litalia.

16 Sarebbe comunque utile ripensare a quella esperienza molto ben ricostruita da Fauri (2010).

17 Senza dimenticare la possibile introduzione di un rapporto tra gli organi legislativi centrali e regionali attuando l'art.11 della Costituzione, come proposto dal Presidente della Repubblica nell'incontro con le Regioni del 4 Agosto (http://www.regioni.it/newsletter/n-3896/del-04-08-2020/il-capo-dello-stato-incontra-i-presidenti-delle-regioni-il-testo-del-discorso).

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

Semplificazione urbanistico-edilizia per la ripartenza post COVID-19 nella Legge del Piemonte n. 13 del 2020: un provvedimento controverso fra Regione e Stato

Carlo Alberto Barbieri [1]

La Legge Piemonte n.13 del 29 maggio 2020*"Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19"*, cosiddetta *"Riparti Piemonte"*, in considerazione dello stato di emergenza pandemica che ha pesantemente inciso sul tessuto economico regionale, è stata finalizzata a fornire prime risposte alle istanze di sostegno e ripartenza del sistema produttivo piemontese; la legge è pertanto caratterizzata da un profilo di urgenza ed è basata su molteplici interventi finanziari e di semplificazione a favore delle imprese.

Fra gli 86 articoli della legge, alcuni (26 articoli, dal 58 all' 83) sono riferiti alla materia della pianificazione del territorio e amministrazione urbanistico-edilizia, in questo caso sotto la fattispecie di "semplificazioni" di diverso tipo, sia temporanee che stabili; questi interventi sono racchiusi nel Titolo IV "Disposizioni in materia di governo del territorio"ed è sotto questo profilo che nel prosieguo si svolgono alcune considerazioni.

Nel Titolo IV sono introdotte varie misure urgenti di semplificazione in materia di governo del territorio, al fine di consentire, nelle more di una annunciata successiva revisione sistematica della normativa urbanistica ed edilizia regionale, la semplificazione e accelerazione dell'iterdei procedimenti amministrativi e la riduzione di oneri e adempimenti in materia di urbanistica, edilizia, e paesaggio; ciò al fine di sostenere e agevolare l'attività di pianificazione e regolazione per il rilancio economico ed in particolare del comparto dell'edilizia.

Il Capo II "*Misure urgenti e temporanee di semplificazione in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia*", è costituito da quindici articoli, che introducono deroghe "a termine" (a valere sino al 31 gennaio 2022) ad alcuni procedimenti di natura urbanistica ed edilizia, finalizzate sia ad uno snellimento delle tempistiche e degli adempimenti previsti nell'ambito di tali procedimenti, sia ad alcune semplificazioni, operando soprattutto sulla legge urbanistica piemontese n. 56/1977 "*Tutela ed uso del suolo"*. Tali semplificazioni si basano sull'individuazione di meccanismi temporaneamente "accorciati" rispetto all'ordinario regime dei procedimenti/interventi; ciò in conseguenza della gravità della emergenza sanitaria e socio-economica che ha colpito il Piemonte e della necessità di approntare misure urgenti e straordinarie per favorire la ripresa di un settore dell'economia, quale quello dell'edilizia, che dal blocco delle attività conseguente alla pandemia e delle conseguenze di crisi economica, ha subìto un arresto e necessita di misure volte ad accelerarne il rilancio e ciò in considerazione degli effetti indotti innescabili da questo comparto, anche a breve termine.

Il Capo III "*Misure di semplificazione e coordinamento in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia*", è composto di dieci articoli ed introduce invece alcune disposizioni con carattere di stabilità (senza attendere la enunciata revisione organica della pianificazione e dell'urbanistica) ritenute in grado di incidere da subito, ma durevolmente, sulle discipline vigenti e dunque di non essere limitate alla auspicabile temporaneità della situazione emergenziale dovuta al *lockdown* delle attività produttive in conseguenza della pandemia.

Dei ventisei articoli sopra richiamati, in questo contributo si estrapolano quelli di natura più urbanistica ed in particolare si considerano gli articoli che sono stati impugnati dal Consiglio dei Ministri e quelli poi già abrogati dalla Regione con la successiva legge regionale 22 del 1° ottobre 2020.

I provvedimenti in parola, riferibili alla materia urbanistico-edilizia, sono di seguito elencati e suddivisi fra norme temporanee (Capo II del Titolo IV, con l'eccezione del richiamo dell'art 18 che fa invece parte del Titolo II "*misure finanziarie"* della legge regionale 13/2020[2]) e norme stabili (Capo III del Titolo IV) ed ulteriormente distinti fra norme di semplificazione (prevalenti, art. 60-72) e di sostegno finanziario (art. 18 e 73) alle imprese ed ai comuni.

Le norme di cui al Capo III" *Misure di semplificazione e coordinamento in materia urbanistica e per il rilancio dell'edilizia"*, sono quelle "stabili" e dunque non a termine gennaio 2022 (artt. 74-82), fra di esse quelle di profilo più urbanistico riguardano prevalentemente articoli di modifica-integrazione, peraltro limitate, della Legge urbanistica piemontese n. 56/77 e di alcune leggi latamente inerenti il governo del territorio ma di tipo settoriale (l.r. 16/2018 sulla riqualificazione edilizia ed urbana; l.r. 19/1999 sui regolamenti edilizi; l.r. 23/2016 sulle attività estrattive; l.r. 24/1996 di sostegno finanziario ai comuni per l'adeguamento obbligatorio della strumentazione urbanistica).

Una prima considerazione generale da fare riguarda la conferma di una non apprezzabile attitudine (in quanto da troppi anni largamente prevalente) del legislatore, sia statale (soprattutto) che regionale (Piemonte incluso), per uno "stile legislativo" caratterizzato da settorialismo, episodicità, parzialità normativa ed emergenzialità (molto spesso di tipo derogatorio).

Con riferimento alla tematica urbanistica qui presa in considerazione, l'aspetto critico costituito da settorialità, episodicità e parzialità sopra richiamato, in generale deve assumere forte rilievo e ciò per la natura fortemente interrelata e densa di nessi e implicazioni in una complessa materia come il *governo del territorio* ed in essa della disciplina della pianificazione e della gestione urbanistica.

Una seconda considerazione più specifica evidenzia come debba destare perplessità la ricorrente individuazione di una materia in particolare da "semplificare" o derogare (per sveltire interventi ed investimenti); materia individuata nella pianificazione del territorio e nella regolazione urbanistico-edilizia così come disciplinate dalla legge regionale 56/1977 (di cui peraltro in Piemonte, da almeno 15 anni si discute infruttuosamente di una sua riforma organica).

Tuttavia nel caso della l.r. 13/2020 *"riparti Piemonte"*, la reale gravissima ed improvvisa emergenza e il conseguente carattere di provvedimento "a rapido impatto" che essa intende essere, sono comprensibili e pertanto da valutare in questo contesto (peraltro altre Regioni e soprattutto lo Stato, in particolare con la legge 120/2020 *"Conversione in legge del DL 16 luglio 2020, n. 76 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale",* hanno e stanno operando analogamente).

Va inoltre considerato che il merito e la portata delle norme regionali temporanee, ma anche di quelle di carattere stabile, introdotte dalla l.r. 13/20, sono relativamente limitati, mirati e non in contrasto con la struttura, le finalità e la disciplina sostanziale della legge urbanistica piemontese (lur 56/77 e smi). Dunque in questo senso una valutazione critica del loro inserirsi, un po' episodico e parziale, nella legge 56/77 (e fortunatamente almeno non all'esterno di essa), va molto ridimensionata soprattutto per la parte a termine ma ciò può valere in fondo anche per quella "a regime".

Il Governo**,** con Delibera del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2020, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione ha deciso di impugnare davanti alla Consulta[3], ritenendo presenti profili di illegittimità costituzionale, cinque articoli della Legge regionale Piemonte n.13 del 29 maggio *2020 "Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19".* Tali articoli sono pertanto sospesi in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale o di eventuali modifiche che la Regione potrà fare, oltre quelle di abrogazione di alcune parti della l.r. 13/20 successivamente già operate con la l.r. 22 del 1° ottobre 2020[4], potendosi, a quel punto, in tutto o in

parte, rendere superata la sentenza della Corte, che potrebbe dichiarare la cessazione della materia del contendere. La Regione con la l.r. 22/20 ha infatti comunque deciso di rivedere o abrogare, fra gli altri, gli articoli 60 *(Semplificazione della documentazione progettuale della proposta tecnica del progetto preliminare per le varianti strutturali ai Piani regolatori)*, 63 *(Estensione delle modifiche che non costituiscono variante ai Piani regolatori)*[5], 64 *(Agevolazione degli interventi di ristrutturazione negli ambiti di cui all'art. 24 della legge regionale 56/1977-centri storici)* e 78 *(Inserimento dell'articolo 6 bis nella legge regionale n. 19/1999 sulle tolleranze esecutive)* aventi attinenza con la materia urbanistico-edilizia; ciò a seguito di un'interlocuzione con il Governo (i Ministeri Mibact, Mattm e Mit in particolare) come frequente prassi, appunto per accelerare i tempi ed evitare il pronunciamento della Consulta sulla questione di legittimità.

Dei 5 articoli impugnati dal Governo, due, gli articoli 61*(Riduzione dei termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione)*e 62 *(Estensione delle varianti parziali ai Piani regolatori)***,** fanno parte di "misure urgenti e temporanee di semplificazione in materia urbanistica e per il rilancio" (di cui al Capo II del Titolo IV-Disposizioni in materia di governo del territorio della l.r. 13/20), uno, l'art. 79(riguardante le *"Destinazioni d'uso temporanee"),*appartiene alle misure "stabili" (di cui al Capo III del Titolo IV). È dunque su questi articoli che ci si sofferma.

Il Governo ritiene l'art. 61 della legge regionale *(Riduzione dei termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione)* lesivo degli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, nonché' degli articoli 3, 9, 97 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Al di là della perplessità di chi scrive circa l'efficacia "semplificativa" e di sostegno alla "ripartenza", nonché del' opportunità di contrarre con la l.r. 13/20 il tempo della seconda delle due Conferenze di copianificazione e valutazione, fasi chiave del procedimento di formazione e approvazione dei PRG e delle loro Varianti strutturali (in efficace e sostenibile applicazione del principio di sussidiarietà e collaborazione alla pianificazione urbanistica ed alle quali partecipano il comune la Provincia o la Città metropolitana e la Regione, oltre alla Soprintendenza, ma limitatamente alla coerenza con il Piano Paesaggistico), si sottolinea come si tratti comunque di Conferenze del tutto differenti da quelle della disciplina nazionale ex L 241/1990 e smi (Conferenze dei servizi), nonché da tempo introdotte dal Piemonte e disciplinate, anche nella loro durata temporale, con Legislazione regionale (dapprima con la l.r. 1/2007 e poi definitivamente con la l.r. 3/2013) perfettamente vigente; in altri termini appare un po' sorprendente la struttura della motivazione dell'impugnazione del Governo per un procedimento che lo vede solo parzialmente e recentemente presente (con l'entrata in vigore del Piano paesaggistico del Piemonte).

Secondo il Governo l'art. 62 della l.r. 13/2020 *"Estensione delle varianti parziali dei Piani regolatori"*, viola anch'esso gli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, nonché gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Anche in questo caso qualche perplessità desta il richiamo di illegittimità costituzionale in forza di una "invasione di campo" regionale in una competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera *s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, Art 117 Cost. Perplessità sia, in quanto la norma in questione riguarda una marginale temporanea estensione della natura di variante parziale (mantenendone gli stretti limiti stabiliti dalla Lur 56/1977, art 17, c 5) ad interventi di attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, aumentandone la celerità dei correlati più semplificati procedimenti di pianificazione urbanistica (appunto in quanto rientranti in varianti parziali di PRG, comunque sottoposte a verifica e valutazione ambientale); sia per la parte dell'art 62 l.r. 13/2020 che permette di rientrare nella variante parziale con ampliamenti di attività esistenti insediate in aree già individuate dal Piano Regolatore (prescindendo dal previgente vincolo di contiguità a centri o nuclei abitati), con precise clausole temporali per l'utilizzo di tale possibilità qualora l'istanza pervenga da un proponente. In ultimo va anche sottolineato che la distinzione fra varianti strutturali e parziali di un PRG è materia disciplinata esclusivamente dalla Lur 56/1977 e non discende dalla (datatissima) legislazione urbanistica nazionale.

Infine, l'art. 79 della l.r. 13/2020 (con l'inserimento delle "*Destinazioni d'uso temporanee"),* è censurato dal Governo perché in contrasto con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, in quanto eccede le competenze regionali e invade quelle statali in materia concorrente di «governo del territorio».

Possono qui nuovamente essere evidenziate perplessità sotto tre profili: il primo concerne il fatto che altre leggi regionali (l.r. 24/2017 Emilia Romagna ad esempio) hanno negli ultimi anni già legiferato sugli "usi temporanei" (disciplinandone i limiti e i contenuti, senza incorrere in impugnazioni per incostituzionalità), cioè su un tema di assoluta attualità per la città contemporanea con la condivisa ed affermata (da tutti) indispensabile azione, anche puntuale, di rigenerazione urbano-edilizia in luogo di interventi che producono fra l'altro, insostenibili consumi di suolo (infatti il Parlamento si accinge, pur tardivamente, a legiferare proprio in merito alla rigenerazione urbano-edilizia, nei limiti dell'art 117?); il secondo è relativo alla limitata e disciplinata attivazione degli usi temporanei previsto dalla l.r. 13/2020 (che però introducendoli un po' "imprudentemente" come una "nuova destinazione d'uso" è in parte incorsa in un contrasto con il Dpr 380/2001, che tuttavia non è propriamente una legge di principi fondamentali della materia "governo del territorio); il terzo profilo attiene alla invocazione da parte dello Stato delle "semplificazioni" come di fatto di un proprio campo esclusivo, dal momento che l'art 10, comma 1 lettera m-bis della Legge 120 11.9.2020 *"Conversione in legge del DL 16 luglio 2020, n. 76 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"* tratta degli usi temporanei, con molta somiglianza con quanto tentato di disciplinare dalla Regione.

In conclusione, qualche perplessità destano dunque in parte sia il senso che le motivazioni della impugnazione del Governo (con piglio forse un po' "neocentralista") presso la Consulta, invocando la lesione di parti della Costituzione, in particolare con riferimento ai principi fondamentali di competenza dello Stato su una materia concorrente ex art 117 Cost.; principi fondamentali su cui peraltro dal 2001(!) lo Stato non ha, sufficientemente o per nulla, finora legiferato.

Sotto questo profilo lo Stato (incluso naturalmente il Consiglio di Stato) ha invece, di volta in volta, "pescato" nella datatissima legislazione urbanistica nazionale[6], parziali e spesso obsolete parti ritenute e utilizzate come principi fondamentali "in essere", in attesa di quelli "nuovi" da legiferare in ossequio all'art 117 Cost. sul "governo del territorio" (materia concorrente che ha nel 2001 sostituito, comprendendola in sé, l'urbanistica).

1 Già Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento Interateneo Scienze Progetto e Politiche per il Territorio-DIST, Politecnico e Università di Torino; Presidente INU Piemonte e valle d'Aosta.

2 Art 18. *(Rilancio degli investimenti in edilizia):* Al fine di favorire la ripartenza dell'attività edilizia e l'attrazione di investimenti sul territorio regionale, in considerazione dell'emergenza da Covid-19, nell'esercizio 2020 la Regione stanzia 26 milioni di eu ("a sportello") a favore dei Comuni per compensare, fino a un massimo di eu 50.000,00 per intervento, i mancati introiti del contributo sul costo di costruzione dal quale vengono parzialmente esentati (fino a 50.000 eu) gli interventi edilizi.

3 Ricorso per legittimità costituzionale N. 64 del 31 luglio 2020.

4 La l.r. 22 del 1 ottobre 2020 è un intervento normativo predisposto di urgenza dalla Regione al fine di adeguare la legge regionale n. 13 del 29 maggio 2020 alle censure mosse da parte di alcuni Ministeri, anche su altri articoli non facenti parte dei 5 impugnati in sede di verifica di legittimità costituzionale svolta ai sensi dell'art. 126 della Costituzione; ciò in ossequio all'impegno istituzionale sottoscritto dalla Regione a modificare il testo originario, nell'ottica della leale collaborazione tra Enti costituzionali.

5 L'articolo 63 avrebbe avuto l'intento di portare il permesso di costruire convenzionato (di cui all'art. 28 bis del Dpr 380/2001) a più diffuse applicazioni, per il carattere sostanzialmente equivalente, ma più rapido e semplice di questo titolo, ai Piani esecutivi convenzionati, nei casi di maggior semplicità urbanistica così come disciplinate dalla l.r. 13/2020), ovviando alla relativa

incertezza della norma statale. La Regione ha però ritenuta urgente l'abrogazione preventiva dell'art. 63 poiché un'eventuale caducazione in sede di giudizio da parte della Corte Costituzionale potrebbe causare rilevanti danni imputabili alla regione stessa per gli eventuali atti assunti tra l'entrata in vigore della norma regionale avvenuta il 29.5.2020 e il suo eventuale annullamento, esponendola a conseguente procedimento contabile per avere causato danno erariale anche ad amministrazioni terze.

6 O in norme strettamente ad essa connesse, vedi ad esempio il DM 1444/1968 sugli standard urbanistici Zone omogenee, distanze ed altro, o l'invocatissimo atto "regolamentare" del Dpr 380/2001, da tempo in lavorazione per una modifica un po' più organica delle molteplici episodiche modifiche introdotte all'interno di provvedimenti legislativi di tipo congiunturale-emergenziale).

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

Weekend nei centri commerciali tra chiusure "giustificate" e decisione "posticipate". Nota al decreto cautelare T.A.R. Piemonte n. 792/2020

MARIO CALVO[1]

Sommario: 1. Premessa. - 2. I fatti di causa. - 3. Il bilanciamento di interessi e le questioni sottese. - 4. Il raffronto con altre pronunce di segno simile. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Torino, prima sezione, si è trovato a esprimersi in merito al bilanciamento fra la tutela della salute, sia individuale sia pubblica, e il diritto alla libera iniziativa economica, in un contesto emergenziale caratterizzato dall'adozione di misure fortemente limitative di diritti e libertà fondamentali previste dalla Costituzione.

La pronuncia in commento si inserisce nel complesso dibattito sulla normativa emergenziale scaturito in seguito alla pandemia da Covid-19 e sembra essere soltanto l'ennesima goccia di un mare sempre più oscuro e burrascoso.

2. I fatti di causa.

Il TAR Piemonte, con decreto cautelare monocratico del 30 ottobre 2020, ha rigettato la domanda di concessione delle misure cautelari ex art. 56 c.p.a. proposta da alcuni centri commerciali e dalle relative associazioni di categoria nell'ambito di un ricorso per l'annullamento del Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte del 26 ottobre 2020, n. 120, avente ad oggetto "*Disposizioni attuative per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Revoca dei DD.P.G.R. n. 111 del 20 ottobre 2020 e n. 114 del 22 ottobre 2020*".

Nello specifico, la norma è stata impugnata nella parte in cui prevede che «nelle giornate di sabato e domenica è disposta la chiusura delle grandi strutture di vendita, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f, del d. lgs. n. 114/1998, superiori a metri quadri 1.500 nei Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti e superiori a metri quadri 2.500 per i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, nonché dei centri commerciali, aventi la superficie di vendita della grande struttura di vendita, ivi inclusi gli esercizi commerciali a prescindere dalla loro superficie di vendita presenti al loro interno, fatte salve le strutture presenti in zone commerciali A1; sono fatti salvi la vendita di generi alimentari, di alimenti e prodotti per animali, di prodotti per l'igiene della casa e della persona, piante e fiori e relativi prodotti accessori, servizi alla persona, edicole e rivendite di monopoli, i pubblici esercizi e le stazioni di rifornimento carburanti, (…)».

I ricorrenti avevano impugnato tale ordinanza, previa richiesta di sospensione della sua efficacia, asserendo in particolare: a) il contrasto con il principio di libera iniziativa economica garantito dall'art. 41 Cost; b) il non rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità della misura; c) la grave e irreparabile lesione al settore del commercio. Secondo le dichiarazioni[2] rese in una nota da

uno dei principali ricorrenti - il Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali - tale provvedimento in primo luogo sarebbe stato adottato sottovalutando enormemente i danni all'economia nazionale e locale, stante i considerevoli cali di fatturato che avrebbe causato (stimati per ogni weekend in circa il 30% del fatturato settimanale) con evidenti ripercussioni sulle migliaia di posti di lavoro del settore. In secondo luogo sarebbe ingiustificato e sproporzionato rispetto alla sua *ratio*, considerando che i centri commerciali non solo operano nel rispetto dei protocolli emanati dal Governo e dalle Regioni, ma hanno anche elaborato, volontariamente con l'ausilio di esperti, protocolli specifici ancora più stringenti al fine di garantire un livello di sicurezza molto elevato sia per il pubblico che per il personale delle strutture commerciali. Inoltre tale misura graverebbe solo ed esclusivamente su una porzione di esercenti commerciali, determinando un maggiore rischio di affollamento presso quelli che vendono i medesimi prodotti e rimangono aperti. Infine una simile disposizione accentuerebbe ancor più le disparità di trattamento rispetto al settore delle vendite "on line".

Argomentazioni prevalentemente di natura economica bocciate *in toto* dal Giudice amministrativo piemontese, il quale ha preliminarmente richiamato le fonti statali che legittimano la misura impugnata. Invero, l'art. 1 del decreto legge n 19/2020, convertito in legge n. 35/2020, dispone che «Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate (…) una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus». Proprio il citato comma 2, al punto u) legittima l'eventuale «limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità». Il successivo art. 3, comma 1, stabilisce poi che «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (…) e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, (…) esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale». Successivamente il decreto legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, all'art. 1, comma 14, ha confermato tale facoltà per le regioni, precisando che «le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità» e che in ogni caso «la Regione, informando contestualmente il Ministro della Salute, può introdurre misure derogatorie, ampliate o restrittive ulteriori rispetto a quelle di sopra elencate».

Secondo il TAR Piemonte affinché tale potere regionale possa essere legittimamente esercitato occorre la presenza di tre specifiche condizioni: a) gli interventi regionali devono essere destinati ad operare nelle more dell'adozione di un nuovo DPCM; b) detti interventi devono essere giustificati da situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario proprie della Regione interessata; c) le misure ulteriormente restrittive devono riguardare attività sociali e produttive esercitabili nella Regione.

Nella fattispecie in esame, a detta del TAR Piemonte, ricorrerebbero tutte le predette condizioni: le limitazioni non sarebbero in contrasto con il quadro normativo statale poiché non determinerebbero «un effetto distorsivo della libera concorrenza fra imprese che operano all'interno del medesimo segmento di mercato, dal momento che riguardano tutti gli esercizi commerciali con medesime caratteristiche»; esse non si porrebbero in contrasto con il quadro normativo statale dal momento che «è fondamentale che la popolazione eviti tutte le occasioni di contatto con persone al di fuori del proprio nucleo abitativo che non siano strettamente necessarie»; tutto ciò tenendo conto che, al momento della pronuncia, il Piemonte aveva un «indicatore Rt pari a 2,15, con classificazione di rischio moderata per aumento di trasmissione, bassa per impatto di Covid-19 sui servizi assistenziali e con alta probabilità di progressione nel complesso». Proprio tale ultimo dato sarebbe stato

dirimente in quanto avrebbe posto «la Regione Piemonte tra quelle a maggiore rischio della diffusione dell'epidemia, circostanza questa che giustificherebbe in ambito locale misure di contenimento più rigorose rispetto a quelle disposte in ambito nazionale».

Alla luce di queste brevi considerazioni il TAR Piemonte ha concluso che «con riguardo ai profili di danno grave ed irreparabile, nel bilanciamento degli interessi appare giustificabile il sacrificio imposto ai ricorrenti (come del resto anche ad altri titolari di attività commerciali) a tutela della salute pubblica che si pone nel rango dei diritti fondamentali ad un livello superiore a tutti gli altri» rigettando così la richiesta di concessione della misura cautelare di cui all'art. 56 c.p.a..

Successivamente al suddetto decreto presidenziale monocratico è stata fissata in camera di consiglio l'udienza pubblica di discussione per il giorno 27 gennaio 2020 quando, con molta probabilità, la normativa oggetto del giudizio avrà già esaurito i propri effetti e sarà stata superata da nuovi provvedimenti.

3. Il bilanciamento di interessi e le questioni sottese.

La vicenda in esame, oltre a suscitare un certo interesse mediatico, desta non poche perplessità sotto diversi profili giuridici. Anzitutto pare opportuna qualche riflessione circa il corretto bilanciamento degli interessi operato dal Giudice amministrativo piemontese. Come è stato evidenziato di recente da autorevole dottrina[3] la Costituzione italiana, a differenza di quelle di altri paesi[4], non contiene vere e proprie disposizioni che definiscono l'assetto e la distribuzione dei poteri per far fronte a situazioni emergenziali[5]; il fondamento costituzionale dell'emergenza è stato così individuato nel ragionevole bilanciamento tra i diritti e i doveri, nella consapevolezza della preponderanza dei tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae*[6]. Una complessa operazione ermeneutica nella quale diventa fondamentale la corretta applicazione del principio di precauzione, «elemento conformativo dell'intero modo di concepire il diritto costituzionale»[7], nonché vera e propria stella polare del decisore pubblico nella pianificazione di risposte efficaci all'emergenza. Un elemento che dev'essere considerato anche alla luce del principio di proporzionalità, data «l'intima connessione»[8] sussistente tra i due principi, più volte ribadita sia dalla giurisprudenza costituzionale[9] sia da quella amministrativa[10]. Ai fini di una corretta applicazione del principio di precauzione risulta dunque indispensabile effettuare un test di proporzionalità, il quale si articola a sua volta su tre livelli di giudizio: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto[11]. «Il primo valuta l'attitudine della misura adottata a realizzare gli obiettivi di interesse pubblico attesi; il secondo è volto ad accertare se la misura sia la meno lesiva di altri interessi in conflitto tra quelle astrattamente idonee a produrre il medesimo obiettivo pratico ed il terzo si sostanzia in una valutazione comparativa dei beni e degli interessi coinvolti dalla misura stessa»[12]. In relazione a quest'ultimo profilo tanto la giurisprudenza europea[13] quanto quella costituzionale[14] e amministrativa[15] sono concordi nel ritenere che il test di proporzionalità «richieda di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»[16]. Ne discende che «qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si dovrà ricorrere a quella meno gravosa» fermo restando, in ogni caso, che «gli inconvenienti causati non dovranno essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti»[17].

Ciò premesso, occorre rilevare che, nella fattispecie in esame, tra i vari diritti oggetto del bilanciamento vi è il peculiare diritto alla salute, caratterizzato da una struttura dicotomica[18] che «postula il necessario contemperamento del diritto del singolo (…) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività»[19] e che dev'essere analizzato alla luce del

complesso tessuto costituzionale in cui altri beni e interessi costituzionalmente protetti possono legittimamente limitarne la portata[20]. Non solo: alla complessità della predetta operazione va aggiunto un ulteriore elemento - che accomuna le moltissime pronunce sulla normativa emergenziale di questi ultimi tempi - consistente nell'elevato grado di incertezza della scienza[21] nei confronti di un virus pressoché sconosciuto sino a dieci mesi fa. Invero, secondo il Consiglio di Stato «l'attuazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche»[22]. Ne discende che, se nel tempo ordinario l'incertezza del dato scientifico pervade il principio di precauzione e richiede «di adottare ogni cautela in vista di danni ipoteticamente possibili»[23], in una fase emergenziale come quella che stiamo attraversando, essa può comportare «il sacrificio disproporzionale di interessi e valori stante l'urgenza di tutelare il bene ritenuto primario»[24].

Alla luce di queste considerazioni, la pronuncia in esame non sembra affatto anacronistica; tuttavia, a parere di chi scrive, occorre evidenziarne talune criticità. Anzitutto l'interpretazione circa la preminenza del diritto alla salute fornita dal TAR Piemonte non sembra tenere conto della presenza di un'altra tesi ben consolidata, elaborata dalla dottrina[25] e poi riprodotta - seppur in maniera non sempre fedele - dalla giurisprudenza costituzionale, in forza della quale la necessaria coesistenza di valori e principi su cui si fonda la Costituzione richiede che ciascuno di essi sia assunto in una valenza non assoluta, bensì compatibile con quelli con i quali deve convivere. Tesi consacrata dalla Consulta nella famosa sentenza n. 85 del 2013 sul caso Ilva, laddove è stato affermato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono nel loro insieme, espressione della dignità della persona»[26].

Pur non rientrando nelle finalità del presente contributo l'analisi dettagliata del vivace dibattito scaturito all'indomani della citata sentenza sul caso Ilva, che ha già trovato ampia trattazione da parte di autorevole dottrina[27], occorre rilevare che una presa di posizione così *tranchant* come quella operata dal TAR Piemonte avrebbe dovuto essere suffragata, a parere di chi scrive, da un'esposizione ben più articolata del percorso logico-argomentativo sottostante, anziché limitarsi a una mera enunciazione di principio, facilmente contestabile nei termini sopra descritti.

4. Il raffronto con altre pronunce di segno simile.

Le criticità sin qui rilevate emergono con maggiore evidenza dal raffronto con un'altra pronuncia[28] simile sia dal punto di vista del *petitum* sia del *decisum.* A distanza di pochi giorni infatti, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione III quater, ha respinto la domanda cautelare presentata dai legali di un noto centro commerciale nell'ambito di un ricorso per l'annullamento di un'ordinanza analoga emanata dal Presidente della Regione Lazio. Il TAR capitolino, pur restando entro i confini della cognizione presidenziale monocratica di cui all'art. 56 c.p.a. - ossia di una cognizione limitata alla sola valutazione della sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile, con esame del merito riservato alla sede collegiale - ha fornito una motivazione ben più articolata e convincente. Il TAR Lazio ha mostrato anzitutto di tenere conto «dell'affermata tesi del giudice costituzionale sulla insussistenza di un interesse tiranno, vale a dire di un interesse che sia sempre e comunque prevalente sugli altri interessi in gioco, dovendosi invece valutare caso per caso quale esso sia alla luce delle circostanze» per poi giungere a stabilire che «la sezione, nella valutazione comparata del pregiudizio dedotto, di carattere economico e per definizione ristorabile,

e di carattere sanitario, ha costantemente affermato la prevalenza dell'interesse pubblico alla tutela della salute». Secondo la ricostruzione del Giudice amministrativo regionale del Lazio «il fondamento comune, di tutti i provvedimenti - di natura e finalità diverse - sin qui adottati da autorità politiche governative, nazionali, territoriali e tecniche, è stato, ed è anche nel caso in esame, quello di assicurare, secondo il principio di massima precauzione, la salute dei cittadini, in quanto valore costituzionale primario e non negoziabile, tanto da comprimere - nei limiti e modi di volta in volta ritenuti indispensabili - anche l'esercizio di diversi diritti o libertà dei cittadini (…) e quindi il parametro cui la valutazione di legittimità (…) si deve conformare, non può che essere anzitutto il diritto alla salute». Proprio alla luce di tale diritto fondamentale devono essere necessariamente esaminate le ulteriori e diverse «posizioni di interesse e diritto anch'esse costituzionalmente rilevanti, quale la libera iniziativa economica privata in regime di piena concorrenza».

Pur giungendo alla medesima soluzione, la pronuncia del TAR Lazio pare dunque maggiormente condivisibile in quanto contraddistinta da argomentazioni che, seppur con i limiti imposti dalle regole processuali proprie della cognizione cautelare, hanno sviluppato in maniera chiara e lineare i vari passaggi del percorso logico-giuridico del decisore.

5. Considerazioni conclusive.

Da quanto ricostruito, risulta evidente la volontà di entrambi i TAR di privilegiare nettamente, in un'ottica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti, il diritto fondamentale alla salute rispetto ad altri diritti di natura economica. Soluzione che, ad avviso di chi scrive, sembra tutt'altro che anacronistica: tra la scelta di mantenere chiusi i grandi circuiti di vendita al dettaglio durante il fine settimana e la maggior parte dei provvedimenti adottati da Stato e Regioni dall'inizio dell'emergenza a oggi, vi è un'*idem ratio* costituita dalla volontà di limitare il più possibile le occasioni di contagio in attesa di trovare cure adeguate contro il Covid-19.

Al contrario, una diversa soluzione - consistente nella concessione delle misure cautelari chieste dai ricorrenti - avrebbe determinato il rischio di un "assembramento di ricorsi" da parte di tutti quei soggetti economici di volta in volta colpiti dalle restrizioni. Decisioni di segno opposto, inoltre, avrebbero potuto rendere assai più difficoltosa, in futuro, l'adozione di analoghe misure di contrasto alla pandemia, con il risultato di esacerbare ancor più i già difficili rapporti tra Stato e Regioni e incrementare la situazione di forte *stress* che sta attanagliando l'intero sistema.

Dal confronto tra le due diverse pronunce dei Tribunali amministrativi regionali del Piemonte e del Lazio è tuttavia emerso che, onde evitare la possibile "tirannia" di un interesse costituzionalmente tutelato rispetto a tutti gli altri, è compito del buon decisore esplicitare compiutamente le ragioni di diritto sottese alle proprie decisioni, a maggior ragione nei casi in cui i giudizi vertano su provvedimenti destinati a esaurire la propria efficacia prima che si addivenga alla relativa pronuncia di merito. Alla luce di queste considerazioni pare dunque maggiormente condivisibile la soluzione prospettata dal TAR Lazio.

Sullo sfondo della questione restano i molteplici dubbi sul merito delle scelte operate dal Governo per fronteggiare questa c.d. "seconda ondata" pandemica. Infatti, se nella c.d. "fase 1" le numerose critiche «sull'opportunità che determinate decisioni pubbliche venissero assunte, sulla loro ragionevolezza, sulla loro pratica utilità e financo sulla loro concreta applicabilità»[29] sono state in larga misura superate da uno spontaneo sentimento di adesione da parte dei consociati per fronteggiare una «minaccia esiziale e diffusa alla vita e alla salute individuale e collettiva»[30], ora non è più così. Le ragioni di questo diverso atteggiamento da parte dei consociati sono svariate e spesso comprensibili: la popolazione dopo quasi un anno dall'inizio dell'emergenza sanitaria, oltre all'immenso dramma che sta vivendo per i tanti lutti subiti, è sempre più sfibrata, lacerata dalle profonde disuguaglianze sociali e completamente disorientata di fronte al continuo protrarsi

dell'emergenza. In un simile contesto è indispensabile che i governanti mettano in atto scelte largamente condivise dal corpo politico, razionali rispetto allo scopo, trasparenti, frutto di un dibattito pubblico serio, costruttivo e inclusivo.

Ancora una volta ci attende «un cammino aspro, irto di ostacoli»[31] nel quale siamo chiamati a dare prova di essere quel «popolo probo ed eroico»[32] al quale si rivolgevano le nostre madri e i nostri padri costituenti quando costruivano le fondamenta della *res publica*.

1 Dottorando di ricerca in Diritti e Istituzioni dell'Università degli Studi di Torino.

2 *Chiusura centri commerciali e divieto di vendita dell'extra alimentare: un danno per il Paese*, in www.repubblica.it, 4 dicembre 2020.

3 B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.*federalismi.it*, 18.3.2020. L'autore afferma che il bilanciamento tra diritti e doveri costituisce la prima chiave di lettura dell'equilibrio costituzionale, sottolineando che l'art. 2 Cost., a fianco del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, richiede «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in www.dirittifondamentali.it/, fasc. 1/2020, pp. 883 ss. (citando C. Mortati, voce Costituzione, in Enciclopedia del diritto, XI, Milano, 1962, p. 192) afferma che nella Costituzione si rivengono criteri e regole cogenti da osservarsi, *rebus sic stantibus*, nella gestione dell'emergenza, a partire dall'organo titolare dei poteri gestionali per finire all'osservanza del criterio di stretta proporzionalità nella sospensione delle tutele costituzionali. A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 490 ss., sottolinea che la Costituzione prevede rimedi eccezionali ed anche estemporanei per far fronte a situazioni del tutto fuori controllo, ma che questa sospensione deve essere sempre connessa ad un requisito logico di ragionevolezza, di proporzionalità e soprattutto di temporaneità. E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in www.federalismi.it, n. 16/2020. Secondo l'autore ritiene «La verità è che l'emergenza non sta affatto "fuori" dalla Costituzione, e dunque non vi è alcuna necessità di normarla più dettagliatamente. Essa è dalla Costituzione non soltanto presupposta, ma contemplata». Inoltre, le misure limitative dell'ordinario svolgimento della democrazia costituzionale «sono dalla Costituzione ammesse in quanto sorrette da proporzionalità e soprattutto da temporaneità».

4 Ne costituiscono un esempio le Costituzioni di Francia, Spagna e Germania.

5 G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *www.unicost.eu*, del 10.4.2020.

6 M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in www.giurcost.org, cit., p. 4.

7 G. Zagrebelsky (2012), *Decidere noi della scienza*, in www.repubblica.it.

8 F Scalia., *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in www.*federalismi.it,* n. 32/2020.

9 *Ex multis* Corte cost., sentenza n. 85 del 2013. su cui ci si soffermerà infra, e Corte cost., sentenza n. 116/2006.

10 Cons. St., sez. III, 9.3.2020, n. 1692.

11 M. Cartabia, (2013), *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.cortecostituzionale.it

12 F. Scalia, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, cit..

13 Corte di giustizia UE, sentenza n. 1130 del 1988.

14 Corte cost., sentenza n.1 del 2014.

15 Cons. St., sez. III, 9.3.2020, n. 1692.

16 C. cost., sentenza n. 56 del 2020.

17 *Ibidem.*

18 Talvolta la dottrina ha utilizzato la metafora del *Giano bifronte*. Si vedano, ad esempio, R. Ferrari, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. Ferrari. (a cura di), Salute e sanità; S. Rodotà - P. Zatti (diretta da), *Trattato di biodiritto*, vol. IV, Milano, p. 21; A. Anzon (1979), *L'altra "faccia" del diritto alla salute*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, p. 656. Altre volte l'immagine utilizzata è stata quella del *Tridente di Posidone*, dal momento che «la norma costituzionale esprime una posizione giuridica soggettiva complessa e tripartita, fondata essenzialmente sul riconoscimento della salute come valore sociale, che attribuisce al singolo la titolarità sia di un diritto sociale (pretesa alle prestazioni e all'attività pubblica in campo sanitario), sia di un diritto di libertà (pretesa di astensione da ogni interferenza illegittima nella sfera di autodeterminazione del singolo e diritto ad un ambiente salubre) e, correlativamente, gli impone un dovere (che è sostanzialmente quello di concorrere, anche attraverso limitazioni della sua libertà, a preservare la salute pubblica)». Per un maggiore approfondimento si veda, in particolare, B. Pezini (1983), *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1, p. 31, poi ripreso da F. Scalia, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, cit..

19 In questo senso si esprime la Corte cost. nella sentenza n. 5 del 2018 in materia di obblighi vaccinali.

20 M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013.

21 Secondo quanto afferma K. Popper, in *Logica della scoperta scientifica*, Torino, 1970, «La scienza non posa su un solido stato di roccia. L'ardita struttura delle sue teorie si eleva, per così dire, sopra una palude. È come un edificio costruito su palafitte. Le palafitte vengono conficcate dall'alto, giù nella palude: ma non in una base naturale o 'data'; il fatto che desistiamo dai nostri tentativi di conficcare più a fondo le palafitte non significa che abbiamo trovato un terreno solido. Semplicemente ci fermiamo quando siamo soddisfatti e riteniamo che almeno per il momento i sostegni siano abbastanza solidi da sorreggere la struttura».

22 cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2014, n. 5525 e sez. V, 18 maggio 2015, n. 2495.

23 In questo senso si è espresso il Cons. St., 27 maggio 2019, n. 2033, in materia di divieto di installazione di antenne per la telefonia mobile, tutela della salute pubblica e principio di precauzione.

24 F. Scalia, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, cit..

25 G. Zagrebelsky (1992), *Il diritto mite*, Torino, pp. 11-17.

26 Corte cost., sentenza n. 85 del 2013, punto 9.

27 L. Geninatti Satè (2013),*"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/ M. Boni, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013),* in www.federalismi.it, n.3/2014; M. Mezzanotte, *Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n.3; R.

Romboli*, Nota a Corte cost., sent. n. 85/2013,* in *Il Foro italiano,* 2014; V. Onida (2013), *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *www.rivistaaic.it/it/*

28 Tar Lazio, sez. III quater, 23 novembre 2020, n. 7265.

29 E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che "nulla potrà più essere come prima"?*, in *www.federalismi.it/*, n. 16/2020, cit..

30 *Ibidem.*

31 G. Saragat (Partito Socialdemocratico Italiano), Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 26 giugno 1946.

32 U. Terracini (Partito Comunista Italiano), Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 4 marzo 1947.

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

La discussa controversia sulla misurazione della temperatura corporea degli studenti. Nota al decreto cautelare T.A.R. Piemonte n. 446/2020

GIORGIO SICHERA [1]

Sommario: 1. Inquadramento della controversia: come misurare la temperatura degli studenti? - 2. Discipline in contrasto? Il nodo della questione. - 3. La decisione del TAR. - 4. Qualche punto problematico. - 4.1. Un'ambiguità quasi "riconosciuta". - 4.2. Implicazioni pratiche incerte. - 5. Conclusione: una scelta complessivamente condivisibile.

1. Inquadramento della controversia: come misurare la temperatura degli studenti?

Il decreto presidenziale n. 446/2020 del TAR Piemonte, reso in data 17 settembre 2020, ha respinto il ricorso proposto dal Ministero dell'Istruzione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero della Salute avverso il decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte n. 95 del 9 settembre 2020, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'efficacia.

L'oggetto della controversia è il discusso nodo della misurazione della temperatura corporea agli studenti, ed in particolare le modalità (luogo, tempo, soggetti incaricati) con cui tale misurazione deve avvenire.

Il d.P.C.M. del 7.9.2020, recante "ulteriori misure attuative del d.l. 25.3.2020, n. 19 e del d.l. 16.5.2020 n.33", ha introdotto l'Allegato 21 al d.P.C.M. del 7.8.2020, col quale si dispone che «ai fini dell'identificazione precoce dei casi sospetti è necessario prevedere:

- Un sistema di monitoraggio dello stato di salute degli alunni e del personale scolastico;
- Il coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente a casa ogni giorno prima di recarsi al servizio educativo dell'infanzia o a scuola;
- La misurazione della temperatura corporea al bisogno (es. malore a scuola di uno studente o di un operatore scolastico), da parte del personale scolastico individuato, mediante l'uso di termometri che non prevedono il contatto che andranno preventivamente reperiti.
- La collaborazione dei genitori nel contattare il proprio medico curante (PLS o MMG) per le operatività connesse alla valutazione clinica e all'eventuale prescrizione del tampone naso-faringeo.

Le modalità operative con cui si concretizzano il «sistema di monitoraggio» ed il «coinvolgimento delle famiglie» nell'effettuare il controllo della temperatura corporea» non sono disciplinate dalla disciplina statale, bensì sono rimesse alle «istituzioni scolastiche», ai sensi dell'art. 1 co. 6 lett. R) del d.P.C.M. 7.8.2020 (come integrato dal d.P.C.M. 7.9.2020).

L'impugnato decreto del Presidente della Giunta della Regione Piemonte del 9.9.2020, n. 95, ha «raccomanda[to] a tutte le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte di adoperarsi con ogni mezzo a disposizione al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea agli studenti prima

dell'inizio dell'attività didattica» e ha previsto che, «nel caso in cui per comprovate ragioni di carenza di personale o altre motivazioni oggettive non si riesca a provvedere alla raccomandazione di cui sopra, le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte verificano giornalmente l'avvenuta misurazione della temperatura corporea agli alunni da parte delle famiglie, come previsto dall'Allegato 21 del d.P.C.M. del 7.8.2020 come integrato dal d.P.C.M. del 7.9.2020; a tal fine ogni scuola dovrà predisporre modalità organizzative per garantire quanto disposto, avvalendosi alternativamente di: - modello per l'autocertificazione; - diario scolastico; - registro elettronico o altri strumenti digitali; o comunque con qualunque altro mezzo ritenuto idoneo; nel caso in cui un alunno si presentasse sprovvisto della certificazione attestante l'avvenuta misurazione, la scuola è tenuta a rilevare la temperatura per verificare l'assenza di situazioni febbrili prima dell'inizio dell'attività didattica».

2. Discipline in contrasto? Il nodo della questione.

La questione giuridica al cuore della dibattuta vicenda interessa il complesso tema della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni[2] nell'utilizzo dei poteri di emergenza[3]. In tal senso, è intervenuto il d.l. del 26.3.2020 n. 19, che, integrando e modificando il precedente d.l. del 23.2.2020 n. 6[4], ha previsto al comma 1 dell'art. 3 che le Regioni possono, «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» e «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», «introdurre misure ulteriormente restrittive».

Pertanto, il nodo fondamentale della controversia è stabilire se l'impugnato decreto presidenziale si ponga in contrasto con la normativa nazionale, sovvertendone o comunque modificandone il contenuto – così rientrando nell'alveo del d.l. n. 19/2020 – ovvero semplicemente la integri, dettando disposizioni di carattere meramente operativo, volte ad assicurarne l'effettivo adempimento e non influenzandone quindi il merito – si configurerebbe così un ordinario decreto presidenziale ex art. 32 l. n. 833/78.

È chiaro che, qualora si voglia sposare la prima tesi, il contenuto del decreto, oltre ad essere espressamente giustificato dal mutato quadro epidemiologico, dovrà necessariamente essere ulteriormente restrittivo rispetto alla disciplina nazionale, nel rispetto della normativa cui si è fatto riferimento.

3. La decisione del TAR.

Il ragionamento seguito dal TAR prende le mosse dall'assunto che la disciplina nazionale non si occupa delle modalità operative con cui debba concretarsi il «sistema di monitoraggio» da parte delle istituzioni scolastiche ed il «coinvolgimento delle famiglie nell'effettuare il controllo della temperatura corporea del bambino/studente»[5], mentre il decreto del Presidente della Regione Piemonte impugnato tratta e definisce proprio tali modalità, fornendo precise indicazioni di carattere pratico (utilizzo dell'autocertificazione, del diario scolastico, ecc.). Considerato inoltre che il decreto regionale precisa che «le scuole di ogni ordine e grado del Piemonte devono attenersi rigorosamente a quanto previsto dall'allegato 21 del d.P.C.M. del 7 agosto 2020, come integrato dal d.P.C.M. del 7 settembre 2020», il Tribunale osserva che non viene realizzato alcun trasferimento di incombenza o di responsabilità sugli istituti scolastici, in quanto l'obbligo di misurazione rimane, in ossequio alla disciplina statale, a carico dei genitori; la disciplina regionale si limita esclusivamente a stabilire le modalità operative necessarie per assicurare l'effettivo adempimento di tale obbligo, rafforzando ulteriormente il ruolo di responsabilità delle famiglie.

Non trattandosi nel caso di specie di una misura più restrittiva, ma di una misura che declina soltanto le modalità operative con le quali una certa misura è stata adottata dal d.P.C.M., il fondamento del decreto regionale è soltanto l'art. 32 co. 3 l. n. 833/1978, norma che attribuisce in

via generale il potere di ordinanza di necessità e urgenza ai Presidenti di Regione.[6] Secondo il TAR, dunque, la normativa regionale non incide sul contenuto della normativa nazionale, modificandola in termini più o meno restrittivi, bensì ne definisce solo le modalità di attuazione.

Inoltre, il TAR pone alla base della propria decisione anche il progressivo aggravamento della «situazione della Regione Piemonte dal punto di vista dei contagi». C'è dunque una ben precisa situazione di fatto che avvalora la decisione, tanto che vengono riportati specifici dati di carattere epidemiologico[7], tra cui la crescita, nella settimana che va dal 24 al 30 agosto 2020 – con riferimento alla Regione Piemonte – dell'indice di contagio RT da 0,44 a 1,03.

Pertanto, sulla base di queste motivazioni, il TAR respinge il ricorso presentato dal Ministero della Salute, dal Ministero dell'Istruzione e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, statuendo che «il provvedimento regionale integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale», ritenendo implicitamente la normativa regionale in ogni caso più consona al mutato quadro epidemiologico piemontese.

4. Qualche punto problematico.

4.1 Un'ambiguità quasi "riconosciuta".

Nel complesso, la decisione del TAR risulta condivisibile, seppur segnata da qualche ambiguità.

Il potere di ordinanza in casi di necessità e urgenza è attribuito in via generale ai Presidenti di Regione dall'art. 32 della l. n. 833 del 1978. In termini speciali, le norme che attribuiscono la potestà di adottare ordinanze più restrittive rispetto alle misure contenute nei d.P.C.M. sono definite dal d.l. n. 19/2020. La sentenza sposa la tesi secondo cui la disposizione regionale, per i motivi esposti, non modifica la disciplina nazionale, bensì ne definisce le modalità operative, non intaccandola nel merito. La normativa regionale ribadisce espressamente questa propria finalità, dunque il ragionamento del TAR sotto questo profilo appare corretto.

Il problema si pone però con riguardo alla materiale concretizzazione della disciplina piemontese. Potrebbe infatti a ragione sposarsi la tesi secondo cui il contenuto della normativa regionale modifichi in maniera sostanziale la disciplina nazionale, in quanto nei fatti sembra offrirsi agli studenti una sorta di "doppia opzione" per la misurazione della temperatura corporea, seppur la norma faccia specificatamente salvo il rispetto della normativa nazionale[8]. Sembra infatti affievolirsi la natura precettiva dell'obbligo di misurazione posto a carico delle famiglie, dal momento in cui grava in capo alla scuola un obbligo di controllo in questo caso realmente inderogabile nei confronti degli studenti, che, qualora il personale scolastico non si accerti dell'avvenuta misurazione ed eventualmente non vi provveda, non possono prendere parte all'attività didattica[9]. Sotto questo profilo, nei fatti parrebbe che la normativa regionale modifichi la disciplina nazionale, e che dunque debba ricondursi nell'alveo dell'art. 3 del d.l. 19/2020.

Il TAR sembra comunque essersi confrontato anche con quest'ultima ipotesi, in quanto, come detto, giustifica la propria decisione sulla base di «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario», e conseguentemente definisce le misure regionali «ulteriormente restrittive»[10] rispetto alla normativa nazionale, poiché appunto più consone al quadro epidemiologico in costante aggravamento.

Pertanto, l'argomentazione del Tribunale sotto questo profilo è ambigua, in quanto da un lato sembra voler radicare i poteri di ordinanza nella norma attributiva di tali poteri, ovvero l'art. 32 della l. n. 833/1978, dall'altro fa riferimento a quelle condizioni per l'adozione di ordinanze che non sono definite dalla l. 833/1978 bensì dal d.l. n. 19/2020. Risultando però integrati entrambi i requisiti necessari per le ordinanze riconducibili all'alveo di tale decreto-legge, non cambia radicalmente il senso della pronuncia.

4.2 Implicazioni pratiche incerte.

Sulla scorta di quanto detto, il fatto che il TAR abbia comunque posto alla base della propria decisione anche situazioni di rilievo fattuale, aprendo implicitamente ad una lettura che si rifà al soddisfacimento dei requisiti richiesti dalla disciplina delineata dal d.l. 19/2020, solleva dei dubbi di carattere pratico sull'ulteriore restrittività della disciplina.

Concretamente, infatti, il contenuto della normativa regionale si rivela per un verso più restrittivo rispetto alla normativa statale (ci si vuole assicurare che la temperatura sia effettivamente misurata, onerando in via sussidiaria la scuola della misurazione), ma per altro verso può avere implicazioni pratiche controverse, in quanto si ritiene che il contagio avvenga con più facilità durante gli spostamenti per andare a scuola (specie nell'utilizzo dei mezzi pubblici) che non nei locali della scuola stessa, e la *ratio* della normativa nazionale è legata proprio a questa evidenza[11].

Inoltre, un'altra questione a cui il TAR fa riferimento – e che si pone anch'essa sul piano concreto dell'applicazione della disciplina – è quella relativa alle «problematiche di assembramenti legate al controllo delle autocertificazioni o alla misurazione (anche) a scuola della temperatura corporea degli studenti». La questione viene risolta in modo abbastanza sommario dal Tribunale, che si limita ad osservare che «non è stato dimostrato» che tali difficoltà siano state segnalate.

Sempre in tal senso, il TAR fa notare che il decreto impugnato prescrive che la verifica della misurazione avvenga «prima dell'inizio dell'attività didattica» e non «prima dell'ingresso a scuola», «per lasciare ai dirigenti scolastici la scelta organizzativa più appropriata al fine di evitare potenziali assembramenti». Anche in questo passaggio il Tribunale sembra voler *in primis* far notare tra le linee come il contenuto della normativa piemontese sia differente e non in contrasto con la disciplina nazionale, e comunque evidenziare come la disciplina regionale, seppur si volesse sostenere che modifichi quanto previsto a livello nazionale, lo fa in maniera ulteriormente restrittiva, al fine di garantire una maggiore sicurezza, anche se i riferimenti fattuali posti a sostegno di tale ragionamento peccano di una certa genericità e non sembrano corroborati da elementi concreti.

5. Conclusione: una scelta complessivamente condivisibile.

Nonostante le critiche ragionevolmente sollevabili, la decisione del TAR Piemonte appare complessivamente condivisibile. Effettivamente la disciplina regionale è chiara nel definire il suo intento, ovvero quello di non attenuare l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di recarsi a scuola, limitandosi a prevedere l'accertamento dell'effettivo adempimento da parte degli istituti scolastici. La normativa regionale appare peraltro necessaria, poiché – come osserva correttamente il TAR – «senza le misure regionali di cui al decreto impugnato, resterebbe solo la norma statale con il suo invito a "coinvolgere" le famiglie nel controllo della temperatura dei bambini, non assistito da alcun meccanismo concreto di verifica». Pertanto, la via percorsa da TAR di non ricondurre il decreto regionale nell'alveo del d.l. 19/2020, in quanto «integra e non sovverte il contenuto della disciplina statale», ha alla base solide fondamenta argomentative.

Peraltro, come detto, il ragionamento del TAR sembra voler implicitamente sostenere – con specifici elementi a sostegno – la regolarità della normativa anche qualora si ritenesse che questa nei fatti modifichi la disciplina nazionale, rientrando nell'alveo del d.l. 19/2020. Sposando questa ipotesi, qualche ambiguità – soprattutto sulla «ulteriore restrittività» della concreta applicazione della disciplina regionale – rimane, ma ciò è d'altronde inevitabile, vista l'imprevedibilità dei futuri sviluppi epidemiologici e il carattere assolutamente inedito della materia regolata, su cui peraltro anche gli esperti si esprimono in modo tutt'altro che unanime[12].

Pertanto, per quanto il riferimento al quadro epidemiologico ed – indirettamente – alla maggiore restrittività della disciplina regionale potrebbe risultare superfluo ai fini del ragionamento svolto, quella adottata dal TAR sembra la soluzione più ragionevole.

1 Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino.

2 Per una panoramica della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, specialmente nelle materie di potestà concorrente e anche con riferimento agli atti amministrativi, si rinvia a R. Bin, G. Pitruzzella (2019), Le fonti del diritto, Torino, Giappichelli, pp. 24-26 e 191 ss..

3 Per un'analisi dettagliata della questione, con specifico riferimento ai poteri di ordinanza delle Regioni, si vedano G. Boggero (2020), Un decentramento confuso ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19, pubblicato su questa stessa rivista, vol. 1/2020; M. Borgato, D. Trabucco (2020), Brevi note sulle ordinanze contingibili e urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali, in Diritti fondamentali, 24 marzo 2020 su www.dirittifondamentali.it; E.C. Raffiotta (2020) Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative, Bologna, Bononia University Press.

4 In precedenza, l'art. 3 co. 2 d.l. n. 6/2020 aveva autorizzato i Presidenti di Regione ad emanare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 32 co.3 l. 833/78 del 23 dicembre 1978, purché «nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» e limitatamente ai casi di «estrema necessità e urgenza». Tali ordinanze avrebbero anche perso di efficacia in caso di mancata comunicazione al Ministero della Salute entro 24 dalla loro adozione.

5 V. *supra*, par. I, in cui si rinvia all'art. 1 co. 6 lett. R) del d.P.C.M. 7.8.2020 (come integrato dal d.P.C.M. 7.9.2020).

6 Sul fondamento normativo del potere di ordinanza necessaria e urgente dei Presidenti di Regioni, cfr. R. Cavallo Perin (1990), Poteri di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Milano, Giuffré, pp. 8 ss, e P. Alberti (1982), Poteri di urgenza del presidente della giunta regionale e del sindaco, in Quaderni regionali, vol. I, pp. 117 ss..

7 Viene anche evidenziato il cospicuo incremento dei casi in Piemonte nella settimana che va dal 7 al 13 settembre, pari al 30%, con una crescita del numero dei focolai attivi (da 56 a 65) ed un cospicuo numero di nuovi focolai rilevati, pari a 43 (dati forniti dal report ministeriale sul monitoraggio della pandemia nella Regione Piemonte e dalla relativa relazione a cura del responsabile del SEREMI Piemonte).

8 Il TAR chiarisce espressamente che – formalmente – «il decreto presidenziale regionale impugnato non ha attenuato l'obbligo delle famiglie di misurare la temperatura degli studenti prima di avviarli a scuola, limitandosi a prevedere che l'effettivo adempimento di tale obbligo sia accertato dagli istituti scolastici, esigendo un'autocertificazione delle famiglie».

9 In tal senso, gli effetti modificativi della disciplina regionale si evincono in modo chiaro dai titoli delle ricostruzioni giornalistiche in materia (ANSA, Temperatura a scuola, il TAR dà ragione al Piemonte, in www.ansa.it pubblicato il 17 ottobre 2020; Altalex, Piemonte: la febbre continuerà ad essere misurata a scuola, in www.altalex.com pubblicato il 17 settembre 2020; La Repubblica, "La febbre si continua a misurare a scuola", il Tar promuove il governatore Cirio e boccia la richiesta del governo, in www.torino.repubblica.it pubblicato il 17 settembre 2020; Corriere della sera, La febbre misurata a scuola, il TAR dà ragione al Piemonte, in www.corriere.it pubblicato il 17 settembre 2020).

10 Il TAR osserva espressamente che, senza l'adozione della normativa regionale, «le scuole non sarebbero tenute a verificare che gli studenti presenti negli istituti non siano effettivamente portatori di sintomi con gravi rischi di diffusione dell'infezione».

11 Tale *ratio* sottesa alla normativa è stata più volte pubblicamente ribadita dal Ministro dell'Istruzione e dal Ministro in Salute, cfr. tra gli altri AGI, "La temperatura si misura a casa" dice la Ministra Azzolina, in www.agi.it pubblicato il 6 settembre 2020 e Fanpage.it, Scuola, Speranza: "Misurare la temperatura a casa riduce i rischi, è uno sforzo che si può fare", in www.fanpage.it pubblicato il 15 settembre 2020.

12 Si vedano le varie ricostruzioni giornalistiche in tal senso, che riportano le opinioni di esperti, fra le altre Corriere della Sera, Rientro a scuola, misurare la febbre a casa? L'appello di Crisanti e Galli: "E' assurdo. Il governo ci ripensi", in www.corriere.it pubblicato il 26 agosto 2020; La Tecnica della Scuola, Misurazione della temperatura: gli esperti spiegano perché è meglio farla a scuola, in www.tecnicadellascuola.it pubblicato il 12 settembre 2020; La Tecnica della Scuola, Misurazione della temperatura: gli esperti spiegano perché è meglio farla a casa, in www.tecnicadellascuola.it pubblicato il 12 settembre 2020.

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

Presentazione

Comitato di Redazione: **G. Boggero** (Ricercatore Istituzioni diritto pubblico UNITO), **G. Sobrino** (Ricercatore Diritto costituzionale UNITO), **L. Conte** (Assegnista di ricerca Diritto costituzionale UPO), **S. Dentico** (Avvocato), **S. Matarazzo** (Dottoranda di ricerca UPO), **R. Medda** (Dottorando di ricerca UPO), **V. Vaira** (Dottoranda di ricerca UNITO), **M. Demichelis** (Dottoranda di ricerca UNITO), **G. Odino** (Avvocato e Assegnista di ricerca Diritto amministrativo UNITO).

L'Osservatorio nasce come rubrica a cadenza quadrimestrale nell'ambito della Rivista Il Piemonte delle Autonomie con l'obiettivo di promuovere uno studio sistematico della giurisprudenza amministrativa del T.A.R. Piemonte e del T.A.R. Valle d'Aosta.

Allo stato, non mancano sedi autorevoli e qualificate ove segnalare o commentare le più significative pronunce della giurisdizione amministrativa, inclusa di quella piemontese e valdostana. Nel panorama scientifico italiano non esiste, tuttavia, uno strumento di monitoraggio permanente dell'attività degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, articolato per Regione. L'art. 125 Cost. invita, invece, la comunità dei giuristi – dai ricercatori universitari agli avvocati del libero Foro, senza dimenticare gli Avvocati dello Stato – a prendere sul serio la regionalizzazione dei T.A.R. per tentare di metterla a sistema, evidenziando le peculiarità tematiche, le diverse sensibilità giuridico-culturali dei Collegi, ma anche gli orientamenti più innovativi rispetto alla giurisprudenza amministrativa consolidatasi nelle altre Regioni e a quella del Consiglio di Stato. Allo stato, al di là delle pur insostituibili rassegne autoprodotte in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario o dei tentativi di annotazione offerti dal sito-web della Giustizia Amministrativa, risulta alquanto difficile tentare un'analisi complessiva dell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa in una data Regione. Accanto a una prospettiva "micro", in ordine alla quale prevalgono note o commenti a sentenze isolate, l'assai più rilevante prospettiva "macro" ha intersecato finora temi e problemi comuni all'intera giustizia amministrativa italiana, tralasciando le differenze territoriali e gli apporti regionali alla comune cultura amministrativa e giurisprudenziale. Eppure, il sindacato sugli atti amministrativi degli enti territoriali aventi sede in ciascuna Regione o Provincia autonoma dà la misura di quali siano i principali nodi problematici dell'indirizzo politico-amministrativo regionale e locale, ma anche di quali possano essere le questioni più spinose con le quali si confronta l'Amministrazione periferica dello Stato in un certo territorio. A questo proposito, la rubrica coprirà l'attività giurisdizionale degli organi di giustizia amministrativa del Piemonte e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al fine di consentire una lettura sinergica di problemi che interessano la vita comune di una collettività "macro-

regionale" che è già normativamente tale, quantomeno, come Distretto Giudiziario di Corte d'Appello e che ambisce ad esserlo anche sotto il profilo dell'integrazione delle politiche sanitarie, ambientali e dei trasporti, solo per fare alcuni esempi.

Del resto, un Osservatorio piemontese e valdostano assume rilevanza non soltanto per gli operatori del diritto o per i funzionari delle rispettive Amministrazioni, ma anche per gli organi della stampa locale e, quindi, per l'opinione pubblica delle due Regioni, alla quale sarà consentito conoscere e controllare con maggiore immediatezza la soluzione di delicate questioni di esercizio del potere pubblico negli ambiti più rilevanti per il tessuto economico, politico, sociale e culturale della comunità di riferimento.

A tale scopo, l'Osservatorio si avvale della collaborazione di giovani avvocati del Foro di Torino e dell'esperienza di studiosi del diritto amministrativo e costituzionale facenti capo all'Università degli Studi di Torino e all'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro". Integrando l'esperienza di OPAL (l'Osservatorio per le Autonomie Locali, curato dai dottorandi del Dottorato alessandrino in "Autonomie, Servizi, Diritti") e ispirandosi al modello utilizzato dal Monitore della giurisprudenza costituzionale, ospitato dal Forum di Quaderni costituzionali, la rubrica, strutturata per ambiti materiali in linea di massima coincidenti con quelli utilizzati dagli stessi organi di giustizia amministrativa per il riparto interno tra Sezioni, segnala le pronunce più significative depositate nel quadrimestre precedente la pubblicazione. Di ciascuna di esse è predisposta una scheda riassuntiva rientrante nel genere della nota redazionale, che ne riporta i riferimenti essenziali e una breve sintesi a firma di uno dei collaboratori. Le principali decisioni sono, invece, segnalate dall'Osservatorio come oggetto di annotazione critica nell'ambito dei commenti della Rivista. [G. Boggero]

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

Rassegna aprile – agosto 2020
OSSERVATORIO T.A.R. PIEMONTE

T.A.R. PIEMONTE

AMBIENTE & PAESAGGIO

LA RILOCALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ALLA LUCE DELLA NORMATIVA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE E GLI USI CIVICI.
TAR Piemonte, Sez. II – R.G. 475/2019 − sent. del 22 aprile 2020, n. 342
***Pres.* Testori, *Est.* Caccamo**
[Comar S.r.l. Officine Meccaniche c. Comune di Moncrivello]

La ricorrente, impresa specializzata nell'industria automobilistica e meccanica, al fine di ampliare la struttura con la realizzazione di un'ulteriore area produttiva e a magazzino, oltre ad una nuova sala collaudo, richiede parere preventivo circa la fattibilità dell'ampliamento del proprio stabilimento sul terreno adibito a prato incolto, posto sul retro della struttura esistente, da attuarsi tramite variante al P.R.G.C. Rilevata, a seguito di richiesta al Comune, l'inesistenza di cause ostative, l'impresa S.r.l. presentava al SUAP comunale domanda per una conferenza di servizi preliminare nel corso della quale, però, il Consiglio Comunale esprimeva parere contrario, seguito dagli altri enti partecipanti. La ricorrente, allora, impugna il diniego espresso dalla Conferenza di servizi con una lunga serie di motivi di doglianza. La lunga pronuncia del Giudice amministrativo di merito investe poi, sostanzialmente, nelle valutazioni di opportunità relative alla tutela paesaggistica dell'ambiente lago, inerente all'area di espansione. A tale proposito si afferma che, per giurisprudenza consolidata, sussiste una discrasia tra parte normativa e parte grafica delle prescrizioni di P.R.G., e si applica la *regula iuris* per cui occorre dare prevalenza alla prima. [*ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 26 agosto 2019, n. 5876]. Mediante il rafforzamento della tutela paesaggistica, l'attuazione del valore estetico-culturale del territorio nazionale riconosciuto dal legislatore, ha favorito la salvaguardia di una serie di zone conservate nel loro stato naturale o tradizionale, tra le quali rientrano propriamente quelle "assoggettate ad usi civici, che, proprio per l'esistenza di obblighi correlati al carattere di comunità con rilevanza anche pubblicistica, sono rimaste destinate ad usi agricoli, agro-silvo-pastorali tradizionali o, per la maggior parte, conservate nelle estinazioni che consentono usi collettivi (pascolo, legnatico ecc.)" [Corte Costituzionale, sent. 22.07.1998, n. 316]. Il riconoscimento del valore paesaggistico delle aree gravate da uso civico è, dunque, dettato dalla necessità di preservare le caratteristiche estetiche del territorio, contraddistinto dall'interazione uomo-natura e garantisce la possibilità di una fruizione collettiva per destinazioni tradizionalmente legate alla pratica agricola o silvo-pastorale. Il T.A.R. sostiene, pertanto, che la tutela paesaggistica disciplinata dalla legge sia ispirata ad una valorizzazione bene naturalistico dal punto di vista funzionale, cioè posta in relazione all'utilizzazione che di esso viene consentita alla collettività [D.l. 22 gennaio 2004, n. 42]. Perciò, pare tutelata soltanto la singola e specifica area gravata da uso civico, per destinazione collettiva cui è essa è preposta e per la funzione collettiva, configurandosi quindi, nel caso di specie, la tutela paesaggistica esclusivamente allo specchio d'acqua del lago. Il procedimento SUAP avviato dal Comune non investe una nuova iniziativa produttiva, ma l'espansione dell'attività in corso mediante ampliamento della struttura esistente su terreni ad essa adiacenti. In collegamento con quanto affermato, il Giudice amministrativo sostiene ancora il carattere eccezionale e

derogatorio della disciplina generale della procedura semplificata di variante urbanistica per insediamenti di attività produttive, per cui la sussistenza dei presupposti fattuali su cui essa si fonda va accertata in termini rigorosamente oggettivi. Tale possibilità non solo è subordinata all'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi, ma anche, in alternativa, all'insufficienza delle stesse, intendendosi la disponibilità di una superficie non congrua (e, quindi, insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare. Secondo, però, uno dei prevalenti orientamenti giurisprudenziali, al quale aderisce il T.A.R. Piemonte, il concetto di "attività produttive" può dirsi omnicomprensivo di tutte le attività di impresa di cui all'art. 2082 c.c., e la possibilità di legittimo utilizzo della variante non solo per impianti ancora da realizzare, ma anche per l'ampliamento di edifici già esistenti. In quest'ultimo caso, la realizzazione di manufatti in ampliamento per l'attività produttiva dello stabilimento esistente, non può prescindere dalla localizzazione nella stessa area, in nome di "un collegamento anche logistico rispetto all'esistente" e, dunque, non risulta legittima la pretesa di imporre alla ricorrente la rilocalizzazione dell'attività produttiva. Si afferma, poi, ancora, che, nell'esercizio della discrezionalità che caratterizza il governo del suo territorio, il Comune può stabilire apposite tutele per la valorizzazione delle aree agricole nel loro complesso, in quanto di interesse paesaggistico-ambientale, mediante apposite previsioni dello strumento urbanistico, per dotare di regole di tutela aree perimetrate e definite in ragione delle loro caratteristiche naturalistiche. Relativamente, inoltre, alle richieste di integrazione documentale poste dalla P.A. nei confronti dell'impresa ricorrente, se da un lato rappresentano concreto esempio dell'attuazione del principio di leale collaborazione tra la parte pubblica e quella privata, nell'ottica di favorire, emendando gli eventuali vizi e recependo le indicazioni degli enti in relazione ciascuno alle proprie competenze, la positiva valutazione dell'intervento proposto, d'altra parte, laddove vi siano condizioni ostative e tali da impedire il risultato (come nel caso *sub indice*), la richiesta di informazioni è un inutile onere, nonché un ingiustificato aggravio del procedimento, che non potrebbe in ogni caso esitare in un risultato diverso dal rigetto della proposta. Il ricorso è quindi accolto parzialmente, per quanto affermato dal T.A.R. Piemonte in motivazione.

[M. Demichelis]

APPALTI

APPALTO E INCREMENTO DEL TERMINE DI DECADENZA PER L' IMPUGNATIVA
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 1099/2019 – sent. del 25 giugno 2020 n. 407
***Pres.* Salamone, *Est.* Cerroni**
[Chronos S.C.S. / Unione dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca]

Con sentenza n. 407 del 2020, il T.A.R. Piemonte si pronunciava sul ricorso proposto da Chronos. La Dua Valadda S.C.S. contro l'Unione dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca, per l'annullamento della determinazione con la quale si approvavano i verbali della procedura di gara relativa all'affidamento dei servizi per disabili "Centro Diurno CST e Comunità Alloggio Raf" e si provvedeva all'aggiudicazione in favore della Cooperativa Quadrifoglio, dandone successivamente notizia al raggruppamento temporaneo Chronos – Ladua Valadda. Il raggruppamento formulava una prima richiesta di accesso agli atti, ottenendo l'ostensione di tutti i verbali di gara, nonché della copia dell'offerta economica, cui faceva seguito una seconda e più circostanziata istanza concernente la copia dell'offerta tecnica presentata dalla Cooperativa Quadrifoglio. Attraverso il ricorso, lamentava la violazione degli standard organizzativo-gestionali dei servizi per le persone disabili e la lesione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica. Il Collegio, esaminando preliminarmente l'eccezione di irricevibilità avanzata dall'Amministrazione resistente, per omessa notifica del ricorso nel termine decadenziale di trenta giorni dalla comunicazione, come prevista dall'art. 76, comma 5, del d.lgs. 50/2016, richiama la tesi giurisprudenziale secondo cui il termine decadenziale di impugnativa debba essere incrementato di un numero di giorni pari a quello necessario affinché il soggetto che si ritenga leso dall'aggiudicazione possa avere piena conoscenza

del contenuto dell'atto e dei relativi profili di legittimità, laddove questi non siano oggettivamente desumibili dalla comunicazione (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 20/09/2019, n.6251; T.A.R. Roma, Lazio, sez. III, 02/08/2017, n.9145). Tale interpretazione, tra l'altro, ricorda il giudice amministrativo, è conforme alla posizione della Corte di giustizia UE, come emersa nella pronuncia "Idrodinamica Spurgo" (CGUE C-161/13), in base alla quale occorre tener conto del tempo necessario per l'utile espletamento delle procedure di accesso documentale, al fine di consentire agli interessati di avere cognizione degli aspetti essenziali di lesività dell'atto. Nel caso in esame, il termine per l'impugnativa dell'atto andava pertanto incrementato dei giorni indispensabili per l'ostensione dei verbali di gara e dell'offerta economica, documenti da cui erano già desumibili gli elementi essenziali dell'aggiudicazione. Tuttavia, pur considerando il periodo trascorso dalla prima istanza di accesso alla definitiva ostensione dei verbali (dodici giorni), il termine decadenziale risultava scaduto di un giorno, pertanto, il T.A.R. Piemonte conclude per la tardività del ricorso e per la conseguente irricevibilità.

[S. Matarazzo]

REQUISITI MINIMI OBBLIGATORI NEL CAPITOLATO SPECIALE DI APPALTO E LIBERA CONCORRENZA

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 1031/2019 – sent. del 17 luglio 2020 n. 475

***Pres.* Salamone, *Est.* Malanetto**

[Concentrazione Imprese Funebri Cif s.r.l./Città di Vercelli]

Il T.A.R. Piemonte, con sentenza n. 475 del 2020, giudicava il ricorso proposto da Concentrazione Imprese Funebri Cif s.r.l. contro la Città di Vercelli, per l'annullamento della determinazione dirigenziale con la quale era stato aggiudicato il "servizio di trasporto funebre per soggetti non abbienti funerali di povertà" all'Impresa Funebre Parenti. In particolare, la ricorrente osservava come, ai sensi dell'art. 4 del capitolato speciale di appalto, intitolato "dotazione strumentale: requisiti minimi obbligatori", era prescritto che l'impresa dovesse disporre di una dotazione di mezzi auto funebri e di adeguati appositi locali nel territorio comunale per la custodia dei veicoli, in conformità alle esigenze tecniche ed igieniche del servizio, come disposto dall'art. 21 del d.P.R. n. 285/1990. Entrambe le condizioni, quindi, erano state inserite dalla stazione appaltante tra i requisiti minimi obbligatori. Il Collegio, nell'esaminare la vicenda, ritiene fondamentale operare una distinzione tra il possesso dei locali, requisito necessario ai fini dell'esecuzione del contratto, e il possesso dei mezzi. A tal riguardo, mentre per quest'ultimi occorreva presentare la documentazione del veicolo che attestasse la titolarità sin dalla fase della domanda, per i locali risultava sufficiente la dichiarazione di messa a disposizione in caso di affidamento dell'appalto, oltre che per l'intera durata dello stesso. Del resto, ad avviso del Consesso, una interpretazione differente sarebbe stata contraria ai principi di libera concorrenza, perché si sarebbe imposto ad ogni concorrente di disporre di un locale sul territorio comunale nella fase iniziale della competizione, prescindendo da ogni certezza in merito all'effettiva aggiudicazione. A conferma delle conseguenze pregiudizievoli in termini di restrizione della concorrenza e dei dubbi generati dal bando sul punto, afferma il T.A.R, va letta la circostanza che delle undici imprese invitate soltanto due avevano presentato un'offerta. Ricorda, ancora, il giudice amministrativo come i requisiti minimi obbligatori vadano prescritti a pena di esclusione dalla gara nella fase di aggiudicazione, laddove necessari a priori, oppure a pena di inefficacia dell'aggiudicazione nell'ipotesi di impossibilità di addivenire alla stipula del contratto, qualora siano utili all'esito dell'aggiudicazione, per dare esecuzione al servizio. Tale ultima ipotesi si registrava nel caso di specie per il possesso degli idonei locali, requisito esplicitamente inserito nel capitolato tra quelli "minimi obbligatori", ma da realizzarsi in concreto nel momento di esecuzione del contratto, essendo sufficiente inizialmente la mera dichiarazione di messa a disposizione in caso di affidamento dell'appalto. Non appare condivisibile, ad avviso del Collegio, la tesi dell'amministrazione resistente che, in violazione della legge di gara, aveva ritenuto di derubricare in facoltativo ciò che il capitolato qualificava come requisito minimo obbligatorio. In conclusione, non essendosi verificati i requisiti minimi obbligatori a cui era subordinata l'esecuzione del contratto, il giudice accoglie il ricorso, con accertamento dell'inefficacia dell'aggiudicazione e conseguente onere per l'amministrazione di procedere allo

scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara "correttamente rappresentata al mercato, considerato che un solo concorrente è stato in grado di proporre offerta corredata della disponibilità di idonei locali di ricovero automezzi nel territorio comunale, ben potendo effettuare valutazioni di convenienza (art. 95 d.lgs. n. 50/2016)".

[S. Matarazzo]

AMBIGUITÀ DELL'OFFERTA E SUBAPPALTO
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 1122/2019 – sent. del 26 giugno 2020 n. 422
***Pres.* Salamone, *Est.* Malanetto**
[Gariglio Dario s.r.l/Università degli Studi di Torino]

Con sentenza n. 422/2020, il T.A.R. Piemonte si pronunciava sul ricorso proposto da Gariglio Dario s.r.l, Bi.Vi. s.r.l. contro l'Università degli Studi di Torino, per l'annullamento del provvedimento dell'Università, relativo alla procedura di gara per l'affidamento del servizio di smaltimento rifiuti speciali, nella parte in cui decretava l'aggiudicazione dei lotti ad altra società, Amambiente s.r.l.. Parte ricorrente lamentava la violazione degli artt. 83, 85, 86 e 94 del d.lgs. 50/2016 e, in particolare, la circostanza che l'aggiudicazione a vantaggio della controinteressata fosse illegittima, non essendo quest'ultima autorizzata allo smaltimento di alcune tipologie di rifiuto di cui si trattava (rifiuti contenenti sostanze chimiche, pericolose e medicinali). L'aggiudicataria, dal suo canto, non dichiarava espressamente di essere priva dell'autorizzazione necessaria per la gestione di una parte dei rifiuti oggetto dell'appalto, affermava inoltre di non voler far affidamento sulla capacità di altri soggetti per soddisfare i criteri di selezione, ma si limitava genericamente ad indicare l'intenzione di subappaltare la gestione di due tipologie di rifiuti, ossia una quota parte del servizio pari all'8%, senza ulteriori specificazioni. Qualunque offerta, ricorda il Collegio, avrebbe dovuto garantire lo svolgimento del servizio nei termini prescritti dalla legge, dunque, il possesso di idonea autorizzazione AIA, pena l'esclusione dell'impresa concorrente. Nel caso analizzato, la dichiarazione relativa al subappalto appariva del tutto inidonea a far desumere con certezza che l'aggiudicataria avrebbe gestito in subappalto proprio la parte del servizio relativa ai rifiuti in questione. La dichiarazione fornita, infatti, risultava del tutto generica, non essendo riferita ai particolari codici CER e la stessa percentuale di rifiuti segnalata come oggetto del subappalto (8%) non corrispondeva alla percentuale che nel capitolato speciale era individuata per le quantità dei rifiuti speciali. Secondo il T.A.R. Piemonte, l'offerta dell'aggiudicataria si caratterizzava dunque per una insanabile ambiguità rispetto alla fase dell'esecuzione del contratto, non essendo chiaro che proprio le lavorazioni per le quali la società non era qualificata sarebbero state subappaltate. Oltre a non poter evincere da nessun elemento che il subappalto riguardasse i rifiuti per i quali la società non era dotata di qualificazione, non poteva farsi ricorso, secondo il giudice amministrativo, neanche al concetto che nel più sta il meno, sulla base della circostanza che la percentuale di rifiuti oggetto di subappalto sarebbe stata sufficiente, in teoria, a coprire le due tipologie di rifiuti interessati dalla controversia. Il Tribunale osserva poi come non rilevi la questione sollevata dalla difesa sulla mancanza di indicazione del nominativo dell'appaltatore perché, stante la sospensione fino al termine del 2020 della previsione di cui all'art. 105, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, tale condizione non sarebbe imposta dalle disposizioni normative, neanche in ipotesi di subappalto necessario, come nel caso in esame. Secondo la giurisprudenza, infatti, fermo restando l'obbligo di subappaltare i lavori per i quali l'aggiudicatario non è qualificato, la verifica di idoneità del subappaltatore si ha quando si autorizza lo specifico contratto (così, Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 9/2015). Non essendo infine invocabile il soccorso istruttorio per la carenza di un elemento tecnico imprescindibile per l'esecuzione del servizio, senza con ciò determinare una modifica della struttura dell'offerta, il Consesso conclude per l'accoglimento del ricorso, con l'annullamento del provvedimento impugnato.

[S. Matarazzo]

L'OBBLIGO DI MOTIVARE IN MODO COMPLETO IL GIUDIZIO CONCLUSIVO SULL'ANOMALIA DELL'OFFERTA SUSSISTE SOLO NEL CASO IN CUI LA STAZIONE APPALTANTE ESPRIMA UN GIUDIZIO NEGATIVO CHE FACCIA VENIR MENO L'AGGIUDICAZIONE

T.A.R. Piemonte, Sez. I – R.G. 129/2020– sent. del 04 agosto 2020 n. 510

Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Risso**

[Dussmann Service S.r.l.,. c. Comune di Casale Corte Cerro]

Il T.A.R. Piemonte respinge il ricorso per l'annullamento avente ad oggetto l'aggiudicazione, da parte del Comune di Casale Corte Cerro, della procedura aperta per l'affidamento del servizio di refezione scolastica delle scuole dell'infanzia, primarie e secondaria di primo grado e del micronido comunale per il quinquennio 2020-2024 con opzione di rinnovo. Nell'esame della causa, il Collegio richiama due principi di rilievo. Una prima questione concerne la valutazione dell'anomalia in riferimento ai costi del lavoro presentati in sede di offerta economica. Sul punto il Collegio afferma che i valori indicati nelle tabelle ministeriali costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che l'eventuale scostamento delle voci di costo da detti valori non legittima, di per sé, un giudizio di anomalia dell'offerta. (Cons. Stato, V, 5332 del 12 settembre 2018, Cons. Stato, sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1099; T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 2016). La seconda questione riguarda invece il principio, ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui le valutazioni delle offerte tecniche da parte delle commissioni di gara sono espressione di discrezionalità tecnica. Come tali, esse sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti (*ex multis*, Cons. St., sez. V, 30 aprile 2015, n. 2198; 23 febbraio 2015, n. 882; 26 marzo 2014, n. 1468; sez. III, 13 marzo 2012, n. 1409) ovvero ancora salvo che non vengano in rilievo specifiche censure circa la plausibilità dei criteri valutativi o la loro applicazione (Cons. St., sez. III, 24 settembre 2013, n. 4711). Ne discende che non è sufficiente che la determinazione assunta dall'Amministrazione sia, sul piano del metodo e del procedimento seguito, meramente opinabile. Ciò in quanto il giudice amministrativo, in attuazione del principio costituzionale di separazione dei poteri, non può sostituire proprie valutazioni a quelle effettuate dall'autorità pubblica, quando si tratti di regole (tecniche) attinenti alle modalità di valutazione delle offerte (Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2015, n. 2615; Cons. Stato, sez. V, 28 ottobre 2015, n. 4942; orientamento confermato da Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 2017, n. 3400; sul punto anche T.A.R. Lombardia-Milano, sez. IV, 3 febbraio 2018, n. 323). Tuttalpiù "*andrebbe dimostrata la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto*" (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2019, n. 173). Il T.A.R. specifica che il Giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, ma non può procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, in quanto ciò costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione (cfr*., ex multis*, Cons. St., Sez. V, 2 dicembre 2015 n. 5450; Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015 n. 963). In merito a tale profilo, il Consiglio di Stato ha precisato che il giudizio conclusivo sull'anomalia dell'offerta ha natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme e che l'obbligo di motivare in modo completo e approfondito sussiste solo nel caso in cui la stazione appaltante esprima un giudizio negativo che faccia venir meno l'aggiudicazione; mentre la positiva valutazione di congruità della presunta offerta anomala, è sufficientemente espressa anche con motivazione *per relationem* alle giustificazioni rese dall'impresa offerente (*ex multis,* Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2015 n. 963 che richiama Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2010 n. 741). In ossequio a tale interpretazione giurisprudenziale in tema di verifica dell'offerta anomala, nel caso *de quo* il TAR evidenzia, in primo luogo, che il giudizio conclusivo sull'anomalia dell'offerta ha natura globale. In secondo luogo, ribadisce che il Giudice amministrativo può sindacare la discrezionalità tecnica caratterizzante il giudizio di anomalia solo se le valutazioni ad essa sottese siano abnormi, manifestamente irragionevoli, illogiche o affette da errori di fatto. Giocoforza, egli non può procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, in quanto ciò costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione. Infine, è il soggetto che contesta l'aggiudicazione che ha

l'onere di individuare gli specifici elementi da cui il giudice amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione sia stata manifestamente irragionevole ovvero sia stata basata su fatti erronei o travisati.

[V.Vaira]

DIVIETO DI CLAUSOLE ATIPICHE E RAGGRUPPAMENTO VERTICALE
T.A.R. Piemonte, Sez. I – R.G. 1014/019– sent. del 05 giugno 2020 n. 347
***Pres.* Salamone, *Est.* Malanetto**
[All. Food S.p.a. c. Centrale Unica di Committenza della Unione Montana di Comuni delle Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone e Comune di Cafasse]

Il T.A.R. Piemonte rigetta il ricorso per l'annullamento dell'aggiudicazione della procedura negoziata telematica per l'affidamento del servizio di refezione scolastica e mensa per utenti dei centri estivi e dipendenti comunali a ridotto impatto ambientale indetta dal Comune di Cafasse dell'importo di € 349.680,00. Nei motivi la ricorrente lamentava che, nonostante l'art. 13 del disciplinare di gara prevedesse espressamente che "*nel caso di raggruppamento temporaneo di imprese da costituirsi, la garanzia fideiussoria dovrà recare la sottoscrizione di tutte le imprese facenti parte del raggruppamento, a pena di esclusione",* la fideiussione presentata in gara dall'RTI aggiudicatario, sottoscritta solo dalla mandataria, veniva regolarizzata in via di soccorso istruttorio. La necessità di intestazione della cauzione provvisoria a tutti i componenti del raggruppamento in caso di RTI costituendo è prevista dall'art. 93 del d.lgs. n. 50/2016. Tale norma dispone che: "*In caso di partecipazione alla gara di un raggruppamento temporaneo di imprese, la garanzia fideiussoria deve riguardare tutte le imprese del raggruppamento medesimo*" senza, tuttavia, sancire alcuna esplicita comminatoria di esclusione. Il Consiglio affronta dunque la questione sulla operatività della clausola di esclusione prevista dalla *lex specialis* di gara in caso di garanzia fideiussoria firmata solo dalla mandataria anziché da tutti i soggetti componenti il RTI. In particolare, nel caso di specie la fideiussione era certamente esistente e validamente costituita, ancorché costituita con la sottoscrizione della sola mandataria e dunque "irregolare" (cfr. *ex pluribus* Cons. St. sez. V n. 2679/2017). Tale irregolarità veniva sanata nei termini prescritti dall'Amministrazione, sicché l'esclusione per tale ragione avrebbe minato il principio di tassatività delle cause di esclusione e necessaria proporzionalità delle stesse. Il Collegio ha ritenuto che la clausola di esclusione di cui all'art. 13 della legge di gara non tiene conto del divieto di clausole di esclusione atipiche e sproporzionate previsto dall'art. 83 co. 8 del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui i bandi e le lettere di invito non possono contenere prescrizioni a pena di esclusione ulteriori rispetto a quelle previste dal codice. Pertanto, salvo il vaglio di proporzionalità a giustificazione di possibili specifiche prescrizioni ulteriori, tali prescrizioni si considerano nulle. Tale prospettiva si allinea alla giurisprudenza maggioritaria per quanto concerne le mere irregolarità sanabili con il soccorso istruttorio, nonché alle indicazioni cristallizzate dall'ANAC nello schema di bando tipo n. 1/2017, nel quale si inserisce la mancata sottoscrizione della fideiussione da parte di tutti i partecipanti al raggruppamento temporaneo di imprese tra le irregolarità suscettibili di soccorso istruttorio. Nell'esame del secondo motivo di ricorso – vertente sulla partecipazione in raggruppamento di tipo verticale della aggiudicataria – il Collegio ha poi avuto modo di specificare che ciò che qualifica un raggruppamento come verticale non è la mera ripartizione interna delle singole attività, bensì il possesso dei requisiti di qualificazione. Il T.A.R. Piemonte si accosta all'interpretazione del Consiglio di Stato, secondo cui ciascun operatore economico dev'essere in grado, per le competenze possedute, di partecipare all'esecuzione dell'unica prestazione, oggetto del servizio da affidare (in tal senso, cfr. Cons. Stato, V, 16 aprile 2013, n. 2093) e le competenze non possono essere che quelle richieste dal bando di gara. Pertanto, la mera scomposizione qualitativa interna dell'ATI è compatibile con l'istituto dell'ATI orizzontale, mentre quella verticale presuppone piuttosto una diversa spendita dei requisiti.

[V.Vaira]

LA SEGNALAZIONE ALL'ANAC COSTITUISCE MERO ATTO PRODROMICO ED ENDOPROCEDIMENTALE NON IMPUGNABILE AUTONOMAMENTE
T.A.R. Piemonte, Sez. I – R.G. 1093/2019 – sent. del 01 giugno 2020, n. 339
Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Risso**
[Project Automation S.p.A c. Comune di Vercelli]

Il T.A.R. Piemonte respinge il ricorso per l'annullamento previa sospensione cautelare dell'efficacia della determinazione del Comune di Vercelli nelle vesti di Stazione Appaltante, con il quale si escludeva la ricorrente dalla procedura aperta per la fornitura a noleggio di apparecchiature omologate per l'accertamento di violazioni stradali per mancato rispetto del rosso semaforico, con importo a base d'asta era pari a euro 108.000,00. Ad esito della valutazione delle offerte, la ricorrente risultava prima classificata. La stazione appaltante procedeva dunque alla verifica delle dichiarazioni rese in merito alle caratteristiche tecniche e richiedeva a quest'ultima ulteriori informazioni sulla qualità del filmato prodotto dall'apparecchiatura offerta. Riscontrata l'erroneità della dichiarazione in ordine a tali informazioni in sede di presentazione dell'offerta (dovuta, secondo la ricorrente, ad un errore di battitura) si procedeva all'esclusione della ricorrente dalla gara per aver reso false dichiarazioni, riformulando la relativa graduatoria e segnalando l'esclusione all'ANAC. In riferimento a quest'ultimo elemento, il Collegio evidenzia che secondo costante giurisprudenza la segnalazione all'ANAC costituisce mero atto prodromico ed endoprocedimentale, come tale non impugnabile autonomamente poiché non dotato di autonoma lesività. Il TAR Piemonte aveva già ritenuto in precedenza di non poter ritenersi sussistente un interesse specifico, concreto ed attuale a contestare solo l'automatismo della segnalazione all'ANAC la quale, per sua natura, non presenta una immediata e autonoma lesività. Eventuali vizi attinenti alla segnalazione possono essere fatti valere solo in via derivata, tramite l'impugnazione del provvedimento finale dell'ANAC di iscrizione nel casellario in quanto solo tale ultimo provvedimento precluderebbe all'operatore economico di aggiudicarsi le gare e di ottenere l'affidamento di subappalti per un determinato periodo di tempo. (Così T.A.R. Piemonte, sez. I, 18 aprile 2019, n. 452).

[V.Vaira]

LEGITTIMA LA GARA PER LA FORNITURA DI FARMACI BIOLOGICI CHE, IN CONFORMITÀ ALLA LEGGE, PREVEDE LA POSSIBILITÀ DI STIPULARE ACCORDI QUADRO SOLO CON I SOGGETTI CLASSIFICATISI NEI PRIMI TRE POSTI DELLA GRADUATORIA E L'ESCLUSIONE DALLA PROCEDURA DELLE OFFERTE IN AUMENTO RISPETTO ALLA BASE D'ASTA
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 3/2020 – sent. del 14 luglio 2020, n. 465
Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Risso**
[Abbvie s.r.l. c. Società di Committenza Regione Piemonte s.p.a]

La società ricorrente Abbvie s.r.l. ha chiesto l'annullamento degli atti di una procedura, indetta dalla Società di Committenza Regione Piemonte (SCR s.p.a.), per la stipula di un accordo quadro ex art. 54 del codice dei contratti pubblici relativo a una fornitura, a favore delle aziende sanitarie delle regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Lazio, di farmaci biologici a base di adalimumab. La società ricorrente commercializza un farmaco biologico originator a base di adalimumab, l'HUMIRA, il cui brevetto è scaduto nel 2018. All'esito della gara menzionata, la società di committenza regionale ha selezionato tre fornitori (Biogen Italia s.r.l., Fresenius Kabi Italia s.r.l., Sandoz s.p.a.), escludendo la società ricorrente Abbvie s.r.l. in quanto – trovando applicazione il criterio del minor prezzo – l'offerta da questa presentata era superiore alla base d'asta. Come emerge dalla puntuale ricostruzione effettuata dal T.A.R. Piemonte in apertura del considerato in diritto, i farmaci biologici si differenziano dai tradizionali farmaci prodotti per sintesi chimica. I farmaci biologici sono caratterizzati dal fatto che il «principio attivo è rappresentato da una sostanza prodotta o estratta da un sistema biologico, oppure derivata da una sorgente biologica attraverso procedimenti di biotecnologia». Con la conseguenza che a differenza dei farmaci prodotti per sintesi chimica «per la complessità e la natura dei processi di produzione, [i farmaci biologici] non sono mai pienamente

identici, ancorché si basino su un medesimo principio attivo ed abbiano le stesse indicazioni terapeutiche. Infatti nel loro caso non si usa il termine "equivalente" (o "generico"), bensì "similare" o "biosimilare"». tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato alla quale il T.A.R. Piemonte rinvia nel caso di specie, la differenza tra le due categorie non preclude che «i vari prodotti biotecnologici (*originator* e similari) basati sullo stesso principio attivo, benché in qualche misura differenti tra loro, per la complessità dei processi produttivi (e dunque non "equivalenti" in senso stretto), possono tuttavia essere usati come se fossero equivalenti nella generalità dei casi e salvo eccezioni, sempreché si osservi la cautela, una volta iniziato il trattamento con un prodotto di proseguirlo (salvo eccezioni) con lo stesso prodotto..."». Questo perché, come riconosciuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 23 dicembre 2011, n. 6809) in un passo riportato nella sentenza del T.A.R. Piemonte, «Non risultano elementi da cui si possa desumere la superiorità qualitativa di un prodotto rispetto all'altro, a parte le suddette ipotesi nelle quali la particolarità del caso fa preferire un prodotto rispetto all'altro. Ciò vale tanto per l'"*originator*" quanto per i similari. In effetti l'"*originator*" ha il merito storico di essere stato, a suo tempo, il risultato di una ricerca originale ed innovativa, e ne è stato ricompensato con il diritto di esclusiva per la durata prevista dalla legge; ma al di là di questo non vi sono basi razionali per presumere che l'"originator", solo perché tale, sia qualitativamente superiore ai prodotti elaborati successivamente, che mettono a frutto (legittimamente) le stesse acquisizioni ed esperienze». Questa posizione, in base alla ricostruzione del T.A.R. Piemonte, trova riscontro anche nei documenti dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) la quale ha affermato, in un *position paper*, che i farmaci bio-similari devono essere considerati intercambiabili con i farmaci biologici "*originator*". Tornando alla vicenda processuale, occorre premettere che con riguardo alla fornitura di farmaci biologici vige l'obbligo di ricorrere alla procedura dell'accordo quadro disciplinata dall'art. 54 del codice dei contratti pubblici in applicazione del d.l. n. 95/2012, art. 15, co. 11-quater. In base alla novella entrata in vigore il 1° gennaio 2017, il decreto legge prevede che: «Al fine di razionalizzare la spesa per l'acquisto di farmaci biologici a brevetto scaduto e per i quali siano presenti sul mercato i relativi farmaci biosimilari […] : a) le procedure pubbliche di acquisto devono svolgersi mediante utilizzo di accordi-quadro con tutti gli operatori economici quando i medicinali sono più di tre a base del medesimo principio attivo. […] ; b) al fine di garantire un'effettiva razionalizzazione della spesa e nel contempo un'ampia disponibilità delle terapie, i pazienti devono essere trattati con uno dei primi tre farmaci nella graduatoria dell'accordo-quadro, classificati secondo il criterio del minor prezzo o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il medico è comunque libero di prescrivere il farmaco, tra quelli inclusi nella procedura di cui alla lettera a), ritenuto idoneo a garantire la continuità terapeutica ai pazienti [...] e) eventuali oneri economici aggiuntivi, derivanti dal mancato rispetto delle disposizioni del presente comma, non possono essere posti a carico del Servizio sanitario nazionale». Afferma il T.A.R. Piemonte che «La soluzione della controversia dipende esclusivamente dall'interpretazione di tale norma». Questo perché, come emerge dall'unico motivo di ricorso, la società ricorrente lamenta la violazione e la falsa applicazione della disposizione menzionata, nonché la violazione del principio di libertà prescrittiva del medico. Secondo la ricostruzione della società Abbvie s.r.l., infatti, le disposizioni statali intendono garantire la continuità terapeutica anche a prescindere dall'esito della procedura di gara: secondo la ricorrente il medico può scegliere, con decisione motivata, di prescrivere uno qualsiasi tra i farmaci biologici inclusi nella procedura di gara anche se tale farmaco non è stato, all'esito della procedura, selezionato nella terna finale. Inoltre, precisa la società ricorrente, la prescrizione di un farmaco biologico al di fuori della terna deve essere comunque rimborsata dal servizio sanitario nazionale. Premettendo che il diritto alla salute, per quanto di rilevanza costituzionale, rimane un diritto finanziariamente condizionato, Il T.A.R. Piemonte procede all'interpretazione teologica e sistematica del d.l. n. 95/2012, art. 15, co. 11-*quater*, operazione al termine della quale il ricorso viene dichiarato infondato e, quindi, respinto. Infatti, i giudici non riscontrano alcuna violazione del principio di libertà prescrittiva del medico, perché la legge garantisce ai medici di prescrivere uno tra i farmaci biologici sottoposti alla procedura di gara per l'accordo quadro, limitandosi soltanto a escludere che il farmaco non selezionato nella terna finale possa essere acquistato e messo a disposizione da parte del servizio sanitario nazionale. Pertanto, il T.A.R. Piemonte conclude stabilendo che «non si può ritenere illegittima una *lex specialis* di gara perché, in conformità alla

legge, prevede la possibilità di stipulare accordi quadro solo con i soggetti classificatisi nei primi tre posti della graduatoria e l'esclusione dalla procedura delle offerte in aumento rispetto alla base d'asta (tenuto conto che si trattava di gara al prezzo più basso), senza introdurre clausole che "in via preventiva" prevedano la possibilità di acquistare, in ogni caso, anche il farmaco *originator* già utilizzato per trattare i pazienti, o altri farmaci a base di *adalimumab* esclusi dalla procedura. Invero, se si dovesse ammettere un'interpretazione siffatta, verrebbe completamente disattesa la finalità della norma che è quella di sviluppare un mercato dei biologici competitivo e concorrenziale, necessario alla sostenibilità del sistema sanitario, in un contesto di razionalizzazione della spesa pubblica».

[R. Medda]

ILLEGITTIMA LA PROROGA DEL CONTRATTO ADOTTATA PER UNA FINALITÀ ESTRANEA DA QUELLA FISSATA DALL'ART. 106 DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 890/2019 – sent. del 30 luglio 2020, n. 496
Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Risso**

[Biogen Italia s.r.l. c. Società Committenza Regione Piemonte s.p.a]

Con ricorso presentato al T.A.R. Piemonte, la società ricorrente Biogen Italia s.r.l ha impugnato l'atto del 21 dicembre 2018 con il quale la società di committenza regionale SCR s.p.a. ha prorogato il contratto ad Amgen s.r.l. per la fornitura del farmaco *adalimumab* 40 mg fino al 31 dicembre 2019. Infatti, in base a una precedente procedura di gara alla quale aveva partecipato la società ricorrente, la società Amgen s.r.l. si era aggiudicata la fornitura relativa al lotto n. 88 della gara europea per la fornitura di farmaci ed emoderivati ai fini del consumo ospedaliero, curata da SCR s.p.a. per conto delle aziende sanitarie delle regioni Piemonte e Valle d'Aosta. La scadenza del contratto tra Amgen s.r.l. e la società di committenza regionale era prevista al 30 giugno 2019, con eventuale proroga per un massimo di ulteriori sei mesi finalizzata a «garantire la continuità della fornitura, nelle more dell'espletamento di un appalto specifico». In via preliminare, il T.A.R. sottolinea che, nonostante la proroga sia ormai scaduta e che la società di committenza regionale abbia indetto una nuova procedura di accordo quadro per la fornitura del medesimo principio attivo, la società ricorrente conserva comunque un interesse alla decisione sull'azione di annullamento proposta, ciò al fine di poter proporre domanda risarcitoria ex art. 30, comma 5, del codice del processo amministrativo con riguardo alla perdita di chance relativa alla mancata aggiudicazione per la fornitura di *adalimumab* a partire dal 1° luglio 2019 e fino alla data di attivazione della nuova fornitura a seguito di ulteriore confronto concorrenziale. Pertanto, i giudici amministrativi ritengono «di dover accertare comunque l'illegittimità o meno della proroga oggetto del presente gravame, avendo la ricorrente manifestato interesse ai fini risarcitori». In primo luogo, i giudici non accolgono l'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività sollevata dalla società S.C.R. s.p.a.. Infatti, secondo il T.A.R. Piemonte il termine per l'impugnazione della proroga non decorre dal giorno in cui è stato pubblicato l'atto di proroga (02.07.2019) ma dal giorno in cui il ricorrente ha avuto effettiva conoscenza della lesività dell'atto. Nell'atto di specie, quindi, tale data coincide con il 30.09.2019, giorno in cui Biogen Italia s.r.l. ha avuto accesso alla documentazione dalla quale ha potuto prendere cognizione delle motivazioni dell'atto di proroga, motivazioni sulla cui asserita illegittimità si basa il ricorso. In secondo luogo, il T.A.R. respinge altresì l'eccezione di difetto di interesse e legittimazione al ricorso della Biogen Italia s.r.l. presentata da S.C.R. s.p.a. Quest'ultima sostiene che la società ricorrente non abbia subito alcuna concreta lesione per effetto della proroga: essendo stata invitata a partecipare alla procedura di gara, la società ricorrente aveva avuto piena conoscenza, perché esplicitamente previsto negli atti, della possibilità di prorogare la fornitura per un periodo di sei mesi. Afferma tuttavia il Collegio che la legittimazione e l'interesse ad impugnare l'atto di proroga deriva dal fatto che la giurisprudenza equipara una proroga illegittima a un affidamento effettuato in difetto di procedura competitiva, un atto a sua volta pacificamente impugnabile. Passando al merito, i giudici stabiliscono che il ricorso della Biogen Italia s.r.l. è fondato. Merita infatti accoglimento la ricostruzione della ricorrente secondo la quale la proroga del

contratto, non illegittima di per sé, è stata tuttavia disposta in violazione sia dell'art. 106 del codice dei contratti pubblici sia dagli stessi atti di gara, che ammettono la proroga con il fine esclusivo di «garantire la continuità della fornitura, nelle more dell'espletamento di un appalto specifico». Nel caso di specie, invece, «emerge chiaramente che […] la motivazione della proroga non è stata quella di garantire la continuità della fornitura nelle more dell'espletamento di un appalto specifico, ma che il contratto è stato prorogato a causa dell'"andamento dei quantitativi ad oggi ordinati del farmaco in oggetto, prevedendo una stima in diminuzione rispetto ai fabbisogni indicati nel 3° Appalto Specifico (SDA 06-2018)"». Infine, notano i giudici che «la proroga ad Amgen è stata decisa prima della scadenza naturale del contratto (già a dicembre 2018) quando vi era tutto il tempo per pubblicare ed aggiudicare un nuovo appalto specifico». Ciò si pone in contrasto con un consolidato orientamento giurisprudenziale, confortato dall'orientamento dell'autorità garante della concorrenza, in base al quale «la proroga tecnica [è ammissibile] solo in via del tutto eccezionale, poiché costituisce una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza […]. La proroga, nell'unico caso oggi ammesso, ha carattere di temporaneità e rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro […]».

[R. Medda]

LA CORREZIONE DEL MERO ERRORE MATERIALE DELL'OFFERTA ECONOMICA NON COMPORTA UN'ILLEGITTIMA MODIFICA DELL'OFFERTA MEDESIMA.
T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 39/2020 – sent. del 5 luglio 2020, n. 444
Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Cerroni**

[Ominidea c. Istituto Nazionale di Ricerca Metereologica]

Il T.A.R. Piemonte ha respinto il ricorso presentato dalla Omnidea s.r.l. avverso il provvedimento con il quale l'Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica (siglabile INRIM) ha aggiudicato la procedura "per l'affidamento della fornitura di (massimo) n. 400 licenze software "G Suite Business" per 36 mesi decorrenti dal 16/12/2019 e fino al 16/12/2022". La ricorrente lamenta l'illegittimità dell'aggiudicazione poiché, in primo luogo, sarebbero state violate le norme poste a presidio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta – atteso il carattere abnormemente basso dell'offerta presentata dall'aggiudicataria e, in secondo luogo, non sarebbe stato rispettato il principio di immodificabilità dell'offerta tecnico-economica che tutela la *par condicio* tra gli operatori economici partecipanti alla gara. Il T.A.R. Piemonte non condivide le prospettazioni della ricorrente poiché ritiene che l'anomalia dell'offerta economica presentata dalla società aggiudicatrice costituisca un caso di «mero errore materiale». A tal proposito il Collegio precisa i limiti di applicabilità delle ipotesi di correzione dell'errore materiale nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, partendo dal presupposto che in tali casi è necessario bilanciare l'imparzialità dell'*agere* amministrativo (che si sostanzia nel principio di immodificabilità dell'offerta) con il principio di conservazione degli atti giuridici che intende sgravare la partecipazione alle procedure di gara da eccessivi formalismi. Nel caso di specie, secondo i giudici, non essendo riscontrabili omissioni o carenze formali appare evidente che si tratti di una (sanabile) divergenza tra il voluto e il dichiarato. La stazione appaltante si è limitata a ricostruire l'originaria volontà dell'operatore economico partecipante mediante una semplice e chiara operazione aritmetica, senza con ciò arrivare a modificare l'offerta economica del partecipante come globalmente intesa. Tale impostazione, evidenzia il T.A.R., trova ampio riscontro nella giurisprudenza amministrativa in materia secondo cui «in sede di gara pubblica l'errore materiale nella formulazione dell'offerta consiste in una fortuita divergenza tra il giudizio e la sua espressione letterale, cagionata da mera svista o disattenzione nella redazione dell'offerta che deve emergere ictu oculi; in definitiva l'errore materiale non esige alcuna attività correttiva del giudizio che deve restare invariato, dovendosi semplicemente modificare il testo in una sua parte, per consentire di riallineare in toto l'esposizione del giudizio alla sua manifestazione».

[G. Odino]

EDILIZIA & URBANISTICA

IL VIZIO DI ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA URBANISTICA: LE VALUTAZIONI DI OPPORTUNITÀ OCCUPAZIONALI DEL TERRITORIO PRESCINDONO DALLE REGOLE SULL'ASSETTO E SVILUPPO DEL TERRITORIO.
T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 594/2019 – sent. del 6 maggio 2020, n. 298
***Pres.* Testori, *Est.* Cattaneo**
[Pernigotti S.p.A. c. Comune di Novi Ligure]

La società ricorrente, proprietaria di un complesso immobiliare a destinazione produttiva collocato nel territorio del Comune resistente, ha impugnato una delibera comunale di approvazione della variante parziale al P.R.G., adottata ai sensi dell'art. 17 commi 5, 6 e 7 della L.R. Piemonte, 5 dicembre 1977, n. 56, "Tutela ed uso del suolo", limitatamente alla parte in cui essa ha integrato le Norme di Attuazione del P.R.G., sostanzialmente subordinando la possibilità di porre in essere gli interventi per la costituzione di un insediamento misto residenziale-terziario, ed attività compatibili, nel comparto urbano comunale. Gli interventi, previsti dallo strumento urbanistico, sono sottoposti alla condizione della "avvenuta rilocalizzazione dell'insediamento stesso da prevedersi esclusivamente all'interno del territorio comunale". Il Comune ha altresì respinto le osservazioni presentate dalla ricorrente. La S.p.A. ha, dunque, rilevato vizi di eccesso di potere e violazione di legge, violazione e falsa applicazione dell'art. 42 della Costituzione, nonché dell'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed ha, inoltre, domandato il risarcimento dei danni. L'amministrazione resistente si è costituita deducendo la tardività del ricorso nonché la sua infondatezza, ed entrambe le censure sono state respinte. Nel 1990 la Giunta Comunale aveva previsto la ricollocazione dello stabilimento in un'area appositamente individuata, di proprietà società ma, nel 1998, a seguito della cessione di quest'ultima area, nulla è stato previsto quanto alla ricollocazione. Al contrario, nella variante impugnata, come detto, il Comune ha esplicitamente subordinato la realizzazione degli interventi all'operazione di riallocazione dello stabilimento all'interno del territorio comunale, alla luce di considerazioni che esulano, a parere del giudice amministrativo, dalla disciplina urbanistica e investono tematiche di libera iniziativa economica del privato. Si legge, infatti, che il Comune ha espresso totale contrarietà e forte preoccupazione per la scelta della proprietà di chiudere lo stabilimento […], giudicando le scelte strategiche della società di chiudere lo stabilimento produttivo e delocalizzarne la produzione come "ingiustificabili sotto il profilo sociale e poco lungimiranti dal punto di vista industriale"; inoltre, il Comune ha deliberato di impegnare gli organi comunali di "adoperarsi presso tutti gli organismi istituzionali e confrontarsi con la proprietà per evitare la chiusura dello stabilimento novese e la terziarizzazione e delocalizzazione della produzione […]", per "coinvolgere la comunità cittadina nella difesa dello stabilimento e degli attuali posti di lavoro, per ricercare soluzioni in grado di garantire un solido sviluppo dell'azienda nei territori […]". La giustificazione per tale limitazione è stata offerta dal Comune in ordine alla funzione – anche sociale – che ha la pianificazione urbanistica, così da garantire che la proprietà (ex art. 42 Cost.) persegua quella funzione sociale configurabile in concreto, nella realtà del territorio, nell'esercizio di attività produttive. Il T.A.R. ha, però, sostenuto che la P.A. locale, pur perseguendo un fine pubblico di valorizzazione del territorio, non ha tuttavia rispettato la norma attributiva del potere pianificatorio, che si identifica come "l'interesse di disciplinare l'assetto e lo sviluppo del territorio (art. 1, l. n. 1150/1942), non quello di tutelare l'occupazione nel territorio comunale." Il T.A.R. afferma anche che non sussistono i profili per l'esito positivo dell'azione risarcitoria intrapresa dalla ricorrente, poiché la responsabilità della P.A. per fatto illecito ex 2043 cc richiede la necessità di verificare, con onere della prova a carico del danneggiato, "gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana", non sussistenti nel caso di specie.

[M. Demichelis]

LE SCELTE DELL'AMMINISTRAZIONE SULLA PIANIFICAZIONE EDILIZIA SONO INSINDACABILI IN SEDE GIURISDIZIONALE, SALVO LA PALESE IRRAGIONEVOLEZZA
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 854/2016 – sent. del 12 giugno 2020, n. 373
Pres. **Testori,** ***Est.*** **Cattaneo**

***/*E. Zubbini-Comune di Alba*/**

Il Sig. E. Zubbini agiva contro il Comune di Alba, per l'annullamento del nuovo piano regolatore generale dell'ente, come approvato dalla delibera di Giunta regionale, nella parte in cui modificava la destinazione della sua proprietà, vincolandola per una porzione a sede stradale, per altra a servizi pubblici o di uso pubblico, prevedendo altresì lo scorporo dello spazio residenziale di una area del cortile di pertinenza esclusiva del ricorrente. Secondo il ricorrente, la scelta compiuta dall'amministrazione comunale di espropriare una porzione della sua abitazione, per ampliare la strada di accesso alla piazza comunale, sarebbe stata illogica in quanto il nuovo piano regolatore generale avrebbe dovuto riconoscere all'edificio la natura di fabbricato storico, avrebbe generato un aumento del traffico verso il centro, ponendosi in contrasto con le precedenti determinazioni del Comune volte a rendere la piazza quasi totalmente pedonale. Inoltre, lamentava vizi di difetto di istruttoria e di motivazione, poiché le deliberazioni impugnate non avano previsto un indennizzo del valore dell'area interessata, oltre che una motivazione specifica delle ragioni di interesse pubblico sottese all'imposizione del vincolo. Tra le censure mosse, il ricorrente deduceva poi un vizio di eccesso di potere per violazione dei principi di equità e proporzionalità, con asserita creazione di disparità di trattamento, poiché l'amministrazione comunale aveva proceduto ad ampliare la sede stradale, senza ripartire il sacrificio in modo bilanciato tra i due fabbricati posti sulla piazza, gravando solo sul ricorrente. Il Tribunale considera privi di fondamento tutti i motivi sollevati. Con specifico riferimento alla censura dell'indennizzo, sostiene come tale misura vada corrisposta soltanto nell'ipotesi in cui il vincolo venga reiterato, dopo la scadenza del termine dei cinque anni. Parimenti, i provvedimenti impugnati non risultano secondo il giudice amministrativo affetti dal vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento, non venendo in rilievo l'assoluta identità di situazioni di fatto richiesta dalla giurisprudenza (tra tante, Cons. Stato, III, 3 agosto 2018, n. 4810; IV, 30 agosto 2017, n. 4107; V, 19 aprile 2017, nn. 1816 e 1817; VI, 27 novembre 2017, n. 5515) e tenuto altresì conto che l'altro edificio sulla piazza, a differenza dell'abitazione del ricorrente, era ricompreso dallo strumento urbanistico tra i beni culturali e paesaggistici da salvaguardare, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della l.r. 56/1977. Il T.A.R. afferma poi che, per giurisprudenza pacifica, la scelta circa la localizzazione di un'opera pubblica è rimessa ad un apprezzamento ampiamente discrezionale dell'amministrazione, insindacabile in sede giurisdizionale, se non per errore sui presupposti o palese irragionevolezza (ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 07/11/2014, n. 5484; 26 ottobre 2012, n. 5492; 26 agosto 2014, n. 4280; T.A.R. Sardegna, sez. II, 11/12/2014, n. 1078). Nel caso in esame, la previsione di una destinazione a zona stradale concernente una porzione di proprietà del ricorrente, con conseguente imposizione di un vincolo espropriativo, rientrava in siffatto potere discrezionale dell'amministrazione. La natura discrezionale delle scelte in materia di pianificazione edilizia comporta che le stesse non necessitino di una motivazione specifica, essendo sufficiente che si collochino in rapporto di razionalità e coerenza con le linee portanti dell'attività di pianificazione. Per tali ragioni, il Consesso conclude per l'infondatezza del ricorso.

[S. Matarazzo]

IN CASO DI PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO L'ISTITUTO DEL SILENZIO ASSENSO PUÒ TROVARE APPLICAZIONE SOLO CON RIGUARDO AL "MOMENTO PROVVEDIMENTALE" SUCCESSIVO ALLA STIPULA DELLA CONVENZIONE
T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 483/2019 – sent. del 22 agosto 2020, n. 514
Pres. **Testori,** ***Est.*** **Caccamo**

Il T.A.R. Piemonte respinge il ricorso proposto dalla società Edilizia Cumianese volto, *inter alia,* all'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso ex art. 20, comma 8, del D.P.R. n. 380/2001 (TU Edilizia) in ordine all'istanza di "permesso di costruire convenzionato", nonché alla declaratoria della sussistenza dei presupposti per l'assentibilità dell'intervento edilizio e l'avvio dei lavori. Il tema centrale della controversia concerne la possibilità di ritenere applicabile l'istituto del silenzio assenso per scadenza dei termini di conclusione del procedimento anche in caso di permesso di costruire convenzionato. Questo tipo di provvedimento, come evidenziato in giurisprudenza, costituisce la versione alternativa e aggiornata dello strumento della lottizzazione convenzionata (TAR Campania, Napoli, Sez. II, 27.05.2019, n. 2833). Sul piano normativo, l'articolo 28-*bis,* comma 6 del TU Edilizia disciplina il procedimento di formazione del permesso di costruire richiamando espressamente l'applicazione della disciplina portata dall'art. 20 del medesimo D.P.R., che regolamenta il procedimento per il rilascio del permesso di costruire. Pur richiamando l'applicazione del silenzio assenso, la norma distingue poi i due momenti del convenzionamento e della formazione del titolo edilizio, assoggettandoli – stante la loro diversità funzionale – ad una disciplina differenziata. Mediante lo strumento della convenzione vengono specificati gli obblighi funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi. La convenzione edilizia costituisce pertanto un momento consensuale propedeutico alla formazione del titolo edilizio, che consente la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali (T.A.R. Torino, Sez. II, 26.09.2016, n. 1165) e che è soggetta alla preliminare approvazione da parte del Consiglio Comunale e alla stipula nelle forme proprie del negozio giuridico privatistico. Dall'altro lato, vi è la fase propriamente procedimentale rappresentata dalla formazione, anche *per silentium*, del titolo abilitativo vero e proprio, che segue la disciplina generale di cui all'art. 20 del TU Edilizia. Ne discende una disciplina speciale che va riferita al permesso di costruire cd. convenzionato, ove si intrecciano due strumenti giuridici differenti tanto nella funzione che nella natura (atto consensuale ed atto provvedimentale). Pertanto, l'istituto propriamente acceleratorio del silenzio assenso può trovare applicazione solo con riguardo al "momento provvedimentale" successivo alla stipula della convenzione, relativo all'emanazione del titolo edilizio. Di conseguenza, l'approvazione della convenzione da parte dell'organo consiliare e la stipula della stessa nelle forme proprie dell'atto negoziale sono condizioni necessarie (benché non sufficienti) per ritenere formato il silenzio assenso sulla richiesta di permesso convenzionato; da escludere quando, come nella fattispecie, detti adempimenti non siano stati regolarmente effettuati. In assenza di tali necessari presupposti non è possibile procedere all'emanazione del titolo edilizio, né a maggior ragione prospettarsi la sua formazione *per silentium*. Sotto altro e concorrente profilo, ritiene il Collegio che alla formazione del silenzio assenso sulla richiesta di permesso di costruire presentata dalla ricorrente osti non solo la mancata stipula della convenzione edilizia, ma anche l'incompletezza della documentazione depositata. In particolare, in luogo dell'atto di vincolo notarile registrato e trascritto, la ricorrente aveva solamente ribadito il proprio impegno alla sua sottoscrizione in occasione della stipula notarile della convenzione edilizia. Con riferimento all'atto di vincolo, l'art. 4.3 delle N.T.A. del Comune di Cumiana stabilisce che nell'ambito di insediamenti di attività produttive *"sono ammesse destinazioni funzionali all'attività quali la residenza del custode e/o del titolare",* per la cui realizzazione dovrà appunto *"essere prodotto atto di vincolo notarile registrato e trascritto dal quale risulti l'inalienabilità delle residenze separatamente dall'immobile adibito all'attività alla quale vengono asservite".* La finalità perseguita attraverso la sottoscrizione preliminare dell'atto di vincolo pare quella di evitare che le residenze accessorie all'attività produttiva, insediabili solo in quanto tali nell'ambito di una zona a diversa destinazione d'uso, possano essere alienate, una volta realizzate, separatamente e a prescindere dal collegamento funzionale con l'attività cui accedono. Secondo il T.A.R. si tratta, pertanto, di adempimenti a carattere obbligatorio e propedeutici al rilascio del permesso di costruire, che il privato non può pretendere di posticipare o modificare unilateralmente. Infine, quand'anche si volesse ammettere in

ipotesi la sostituibilità della convenzione edilizia con un atto unilaterale d'obbligo contenente le stesse obbligazioni a carico del privato, ciò potrebbe avvenire soltanto a fronte di una precisa decisione dell'amministrazione, approvata dal Consiglio Comunale, che ritenesse soddisfatto, con un atto unilaterale in luogo dello strumento consensuale, l'interesse pubblico alla cui realizzazione è finalizzata la disciplina della convenzione. Tale valutazione, frutto di un apprezzamento discrezionale riservato all'ente locale, non può tuttavia essere compiuta dal privato e imposta all'amministrazione.

[V.Vaira]

ELEZIONI

PER POTERSI CANDIDARE ALLE ELEZIONI AMMINISTRATIVE I CITTADINI DI ALTRI STATI U.E. DEVONO PRODURRE UN ATTESTATO RELATIVO ALL'ASSENZA DI CAUSE DI INELEGGIBILITA'
T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 611/2020 – sent. del 31 agosto 2020, n. 526
Pres. **Testori,** ***Est.*** **Faviere**
[Maddio ed altro c. Sottocommissione Elettorale Circondariale di Cuorgnè ed altri]

Con la sentenza in oggetto il T.A.R. respinge il ricorso proposto dai delegati di una lista per le elezioni comunali di Castellamonte (Provincia di Torino) dello scorso settembre contro il provvedimento di esclusione della candidatura a Consigliere comunale di una cittadina rumena. Tale provvedimento – si evince dalla pronuncia – è motivato dalla Sottocommissione elettorale circondariale con la mancata produzione dell'"*attestato ... dell'autorità amministrativa competente dello Stato membro di origine, dal quale risulti che* [l'interessata: n.d.A.] *non è decadut[a] dal diritto di eleggibilità*": documento richiesto dall'art. 5 comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 197/1996 ai fini della candidatura alle elezioni amministrative di cittadini U.E. residenti in Italia. La sentenza respinge, in primo luogo, la censura mossa dai ricorrenti in relazione al fatto che il d.lgs. n. 122/2018 ha introdotto il "certificato del casellario giudiziale europeo" e che, perciò, ogni informazione utile sul diritto di eleggibilità del cittadino U.E. risulterebbe da tale documento, senza più necessità di richiedere lo specifico "attestato" dello Stato membro di origine. Al riguardo il T.A.R. richiama un proprio precedente (sent. n. 546/2019, confermata dal Consiglio di Stato con sent. n. 3030/2019), per il quale l'ordinamento italiano prevede inderogabilmente la necessità di produrre l'"attestato" in questione per i cittadini degli altri Stati membri dell'U.E.: si tratta, invero, di «*un onere non sproporzionato, relativo a circostanza che lo Stato non può ... verificare direttamente e che implica solo a carico dell'interessato la diligenza di attivarsi tempestivamente, senza sottoporlo ex se a condizioni di eleggibilità diverse da quelle proprie dei cittadini* [dello Stato stesso: n.d.A.] *in termini sostanziali*». Questa conclusione non è smentita dalla disciplina sul "certificato del casellario giudiziale europeo", invocata dai ricorrenti: essa non ha abrogato tacitamente il d.lgs. n. 197/1996, perché riguarda una materia diversa e «*non si evince nessun collegamento biunivoco tra la nuova disciplina del regime degli scambi delle informazioni contenute nei casellari giudiziali e quella sulle cause di ineleggibilità (che, peraltro, possono avere natura penale, civile o amministrativa) previste dalla legislazione degli stati membri di origine dei candidati non aventi cittadinanza italiana*». In secondo luogo, il T.A.R. rigetta la censura relativa alla mancata concessione, da parte della Sottocommissione elettorale, della facoltà di "integrazione" successiva della documentazione prevista dall'art. 33 del d.P.R. n. 570/1960. Sul punto il Tribunale richiama la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui tale facoltà è limitata «*alle sole ipotesi di mere irregolarità relative a documenti comunque presentati in termini e non è estensibile alla mancata produzione di documenti richiesti, a pena di esclusione, in sede di presentazione delle liste, poiché tale carenza implica la nullità insanabile della candidatura incompleta*» (in particolare, sent. n. 2167/2016). Nel caso di specie, è acclarato che l'"attestato" richiesto dall'art. 5 comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 197/1996 non era stato presentato dai responsabili

della lista elettorale; quindi non si sarebbe trattato «*di una rettifica o di una regolarizzazione di documenti già presentati ma della produzione di nuova e diversa documentazione*», non consentita dalla disciplina legale.

[G. Sobrino]

ENTI LOCALI

IL QUORUM COSTITUTIVO DEL CONSIGLIO COMUNALE DEVE ESSERE CALCOLATO APPLICANDO IL PRINCIPIO DI MAGGIORANZA ASSOLUTA.

T.A.R. Piemonte, Sez. II – R.G. 218/2020 – sent. Del 8 maggio 2020, n. 270
Pres. **Testori, *Est.* Caccamo**
[Accardi, Garlasco, Longo c. Comune di Fubine Monferrato]

Il ricorso deciso con la sentenza in commento origina da una peculiare situazione di fatto. I ricorrenti – agendo nella loro qualità di Consiglieri comunali – hanno impugnato alcune delibere del Consiglio comunale di Fubine Monferrato poiché adottate in assenza del numero di consiglieri necessario per rendere valida la seduta (c.d. "quorum strutturale"). In particolare, i ricorrenti – assenti alla seduta in cui sono state approvate le delibere impugnate – hanno evidenziato che alla seduta erano presenti 5 consiglieri comunali oltre il Sindaco mentre il regolamento del medesimo Comune preveda la necessaria presenza di almeno 7 consiglieri per la valida costituzione della seduta. Nonostante ciò, il Sindaco ha ritenuto validamente costituita la seduta in quanto, a suo avviso, il Regolamento era stato approvato nell'anno 2007, quando l'organo assembleare era ancora composto da 12 consiglieri più il Sindaco, sicchè il quorum di 7 membri costituiva il numero pari alla metà arrotondata al numero superiore. Pertanto – come sostenuto anche dalla difesa comunale – dato che successive riforme legislative hanno ridotto ad 11 i componenti del Consiglio Comunale (10 più il Sindaco), per analogia il quorum costitutivo è stato ritenuto pari a 6 consiglieri. Del resto, ha sostenuto ancora l'amministrazione resistente, il Regolamento è stato sempre interpretato – così generando una sorta di "diritto vivente" – nel senso che il quorum strutturale del Consiglio Comunale è dato dalla maggioranza assoluta dei componenti. Infine, i ricorrenti sostengono che – secondo il tenore letterale dell'art. 38 del d.lgs. 267/2000 – nel calcolo del suddetto quorum strutturale non può essere ricompreso il Sindaco. Con una pronuncia articolata – in alcuni passaggi contraddittoria – il T.A.R. Piemonte ha respinto il ricorso disattendendo le argomentazioni dei consiglieri comunali. In primo luogo, secondo i giudici, l'interpretazione del regolamento comunale deve prescindere dall'indicazione letterale ricercando, piuttosto, il principio di ordine generale che – seppur non richiamato espressamente in alcuna norma del medesimo regolamento – avrebbe inciso sull'indicazione del numero di consiglieri comunali necessari per l'integrazione del quorum strutturale. In altri termini, secondo il T.A.R. Piemonte quando il regolamento del Comune di Fubine Monferrato ha previsto che il suddetto quorum fosse costituito da «7 consiglieri» non ha voluto indicare un valore numerico, bensì ha inteso enunciare – in modo implicito – un principio di ordine generale, ossia il principio di maggioranza assoluta. Il Collegio, sulla base di tale ragionamento, ha quindi ritenuto che «per la valida costituzione del Consiglio Comunale del Comune di Fubine è necessaria, quindi, la presenza non di 7 consiglieri, ma della maggioranza assoluta degli stessi pari a 6 componenti». In secondo luogo, il T.A.R. non ha ritenuto condivisibile nemmeno l'argomentazione dei ricorrenti per cui non sarebbe possibile ricomprendere il Sindaco nel calcolo del suddetto quorum. A tal proposito, il Collegio giudicante ha evidenziato che l'art. 38 del d.lgs. 267/2000 nella parte in cui afferma che, per la valida costituzione delle sedute del consiglio comunale «debba esservi [in ogni caso] la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, quale numero minimo necessario, senza computare a tale fine il sindaco» prevede un contenuto minimo obbligatorio del regolamento comunale sul funzionamento dell'organo consiliare, ma non impone, neppure implicitamente, il mancato computo del sindaco anche per l'ipotesi di diverse, e più gravose, ipotesi di quorum costitutivo previste dalla normativa locale. Sicché, ad avviso del T.A.R. Piemonte, è al regolamento comunale che bisogna fare riferimento per risolvere

tale questione. Nel caso di specie, il regolamento del Comune di Fubine non contiene alcuna specifica indicazione in proposito, perciò il Sindaco deve essere computato al fine del raggiungimento del numero di consiglieri comunali necessario per la valida costituzione delle sedute del Consiglio comunale. Inoltre, ulteriore conferma della correttezza di tale impostazione si ricaverebbe – secondo il T.A.R. – dal fatto che nel caso di specie il regolamento comunale ai fini della validità delle sedute consiliari anche la considerazione che il richiamato Regolamento fissi il quorum strutturale senza rapportarlo espressamente ai consiglieri "assegnati" – intesi in senso restrittivo (come previsto per la soglia minima di cui all'art. 38 del D.lgs. n. 267/2000) – consentendo, quindi, di computare nel numero minimo previsto per la validità della seduta consiliare tutti i componenti amministratori di estrazione elettiva, tra i quali rientra anche il sindaco in quanto componente del Consiglio ai sensi dell'art. 37 del D.lgs. n.267/2000.

[G. Odino]

PUBBLICO IMPIEGO

PER DIRETTA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA È AMMESSO IL RICONOSCIMENTO DELL'INTERA ANZIANITÀ DI SERVIZIO MATURATA ANTERIORMENTE ALL'ASSUNZIONE A TEMPO INDETERMINATO NEI RAPPORTI DI PUBBLICO IMPIEGO NON PRIVATIZZATO

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 572/2018 – sent. del 1° giugno 2020, n. 340
***Pres.* Salamone, *Est.* Malanetto**
[Silvotti c. Istituto nazionale di astrofisica]

Con ricorso presentato al T.A.R. Piemonte, il sig. Silvotti, ricercatore astronomo presso l'osservatorio astrofisico di Torino e Pino Torinese, ha chiesto il riconoscimento dell'intera anzianità di servizio da lui asseritamente maturata anteriormente all'assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze dell'Istituto nazione di astrofisica (INAF), con conseguente condanna dall'Istituto alla ricostruzione di carriera e al pagamento delle differenze retributive. Inizialmente assunto con contratto a tempo determinato in data 15.09.1999, il sig. Silvotti ha poi continuato la sua attività lavorativa alle dipendenze dell'INAF con contratto a tempo indeterminato a partire dal 01.12.2003. Nell'intero arco di tempo il ricorrente ha svolto sostanzialmente le medesime mansioni, in quanto queste non sono mutate a seguito della modifica dell'inquadramento contrattuale. Con un'istanza presentata nel 2007, il sig. Silvotti aveva richiesto all'amministrazione il riconoscimento ai fini dell'inquadramento in ruolo dei servizi prestati prima dell'assunzione a tempo indeterminato, compreso il periodo di lavoro a tempo determinato tra il 1999 e il 2003. Pronunciandosi l'anno seguente con decreto adottato sulla base del d.p.r. n. 382/1980, art. 103, l'amministrazione non aveva riconosciuto il periodo di lavoro a tempo determinato ai fini dell'inquadramento. Il ricorrente ha ripresentato istanze analoghe nel 2012 e ancora nel 2016, rispetto alle quali l'amministrazione è rimasta silente. La peculiarità della controversia in questione è legata alla natura pubblicistica della disciplina del rapporto di lavoro del ricorrente che, come chiarito dai giudici, nel caso di specie ricade all'esterno dell'ambito della privatizzazione del pubblico impiego. Questo fatto produce delle conseguenze di rilievo. Infatti, nel rapporto di pubblico impiego l'inquadramento in ruolo è un provvedimento autoritativo, con la conseguenza che qualsiasi contestazione deve concretizzarsi in una impugnazione dello stesso nei termini di decadenza fissati dalla legge. Un onere, sottolineano i giudici, peraltro segnalato in calce al decreto del 2008 adottato a seguito dell'istanza del sig. Silvotti. Ne consegue che le successive istanze del 2012 e del 2016 acquistano la forma di meri solleciti, essendosi la situazione giuridica già consolidata con la mancata impugnazione del decreto del 2008. Tuttavia, riconoscono i giudici amministrativi che nel corso degli ultimi anni «si è consolidata una giurisprudenza, nazionale ed eurounitaria, che impone anche alle pubbliche amministrazioni un trattamento non discriminatorio del lavoro a tempo determinato rispetto a quello a tempo indeterminato. Le ricadute di tale obbligo di pari trattamento si estendono pacificamente al riconoscimento dell'anzianità di servizio e delle connesse conseguenze retributive». Infatti, sulla

base dell'art. 4 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18.3.1999, poi trasposto nella direttiva 1999/70/CE del 28.6.1999, nonché dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la giurisprudenza interna del giudice ordinario del lavoro si è espressa in senso favorevole, con riguardo al pubblico impiego privatizzato, «al riconoscimento dei servizi prestati a tempo determinato identici a quelli successivamente svolti a tempo determinato». Con riguardo al caso di specie, affermano i giudici, i principi derivanti dalla giurisprudenza dell'Unione europea e del giudice ordinario devono conciliarsi con le peculiarità del pubblico impiego non privatizzato. Tuttavia, conclude il collegio, il fatto che il ricorrente abbia continuato a svolgere, anche a seguito del passaggio a tempo indeterminato, le medesime mansioni senza che questo venisse riconosciuto ai fini dell'inquadramento si qualifica come una discriminazione che, anche «al di là dell'originaria mancata contestazione del ruolo, pone lo Stato e la pubblica amministrazione in contrasto con i principi espressi in ambito eurounitario e dichiaratamente applicabili anche al datore di lavoro pubblico». Questa lettura, in base alla ricostruzione dei giudici, trova una conferma indiretta nella stessa condotta dell'INAF che, in una lettera dell'aprile del 2017 rivolta ai propri dipendenti, ha affermato di non voler operare una discriminazione tra lavoratori a tempo indeterminato e a tempo determinato ai fini dell'inquadramento, dichiarandosi d'accordo nel riconoscere i periodi di lavoro a tempo determinato ai fini dell'inquadramento. Si tratta, quindi, della medesima situazione di fatto del ricorrente. A tale scopo l'INAF prevede che il riconoscimento avverrà su istanza degli interessati nei limiti della relativa prescrizione. Sulla base della lettera dell'INAF, i giudici amministrativi affermano che «In pratica in tale atto, pur non avendo l'amministrazione modificato l'originario inquadramento in ruolo del ricorrente, ha di fatto riconosciuto, senza distinzione alcuna tra lavoratori contrattualizzati e non, a tutti i dipendenti ed in diretta applicazione del diritto eurounitario (onde rimuovere una forma di discriminazione destinata a proiettare nel tempo conseguenze persistenti su lavoratori in concreto in posizioni equiparabili, con potenziale contrasto con la normativa europea), una uniformità di trattamento tra identiche prestazioni rese a tempo determinato e a tempo indeterminato; il riconoscimento è avvenuto alla condizione che l'interessato formulasse una istanza e, a fini retributivi, nei limiti della "relativa prescrizione"». Pertanto, continuano i giudici, «da un lato il ricorrente non [può] reclamare una modifica ab origine del ruolo, non tempestivamente impugnato, né pretese che presuppongono la necessaria preliminare impugnazione; dall'altro non si [può] che prendere atto della condivisibile scelta dell'amministrazione (anch'essa destinataria di obblighi di corretto recepimento della normativa eurounitaria) di riconoscere, a partire dal 2017, ed a fronte di un panorama giurisprudenziale e normativo consolidatosi in tal senso, la parità di trattamento del servizio prestato a tempo determinato al fine della determinazione dell'anzianità di servizio e della correlativa fascia stipendiale». In definitiva, conclude il T.A.R., il ricorso giurisdizionale presentato dal sig. Silvotti, e dal quale è scaturita la causa in oggetto, deve essere qualificato giuridicamente come l'istanza richiesta dalla lettera dell'INAF, con la conseguenza che «sussiste il diritto del ricorrente alla ricostruzione di carriera e correlativo corretto inquadramento; ai fini delle differenze retributive arretrate connesse le stesse sono dovute nei limiti della prescrizione quinquennale decorrente a ritroso dal 2.7.2018, dunque dal 2.7.2013. Sono altresì dovuti gli accessori di legge per i medesimi periodi retributivi e con le decorrenze di legge». Il ricorso viene quindi accolto parzialmente in applicazione del principio di non discriminazione e di conformità dell'azione amministrativa al diritto dell'Unione europea.

[R. Medda]

PUBBLICA SICUREZZA

NON OSTENSIBILI I DOCUMENTI RELATIVI ALLA GESTIONE DELLA SICUREZZA ALL'INTERNO DEGLI STADI

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 127/2020 – sent. del 1° giugno 2020, n. 341

Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Cerroni**

[**Omissis****c. Ministero dell'Interno ed altri]***

La sentenza in oggetto si pronuncia sul ricorso proposto da alcuni tifosi di una squadra di calcio (il cui nome è "oscurato" nel provvedimento, ma da notizie di stampa si sa che si tratta del Torino) contro il diniego implicito – tramite "silenzio" *ex* art. 25 legge n. 241/1990 – di accesso ai documenti relativi alla gestione della sicurezza all'interno dello stadio (Olimpico "Grande Torino") da parte della Questura di Torino. I ricorrenti, dopo aver assistito ad alcuni incontri calcistici nei quali si erano verificati disordini tra le tifoserie avversarie ed anche episodi di violenza, assumendo l'esistenza di «*lacune nella gestione della sicurezza*» nello stadio ed affermando di voler agire in giudizio a tutela dei propri diritti, avevano chiesto di poter visionare, nello specifico: l'«*atto di nomina del Delegato alla Gestione dell'Evento*» sportivo previsto dalla normativa in materia (D.M. 13 agosto 2019); il «*piano di Gestione dell'Evento …, comprensivo del Piano Operativo Steward*»; i verbali delle riunioni del «*Gruppo Operativo di Sicurezza*», tra cui quello riguardante l'approvazione del «*piano di Gestione dell'Evento*»; l'«*elenco degli Steward da abbinare ai servizi in Curva*» predisposto dal «*Delegato alla Gestione dell'Evento*», e la documentazione relativa all'attività da essi svolta (sempre ai sensi del D.M. 13 agosto 2019); la «*relazione sui sistemi di separazione*» tra le tifoserie avversarie; le «*eventuali relazioni … redatte*» dal «*Delegato per la Sicurezza Sportiva*» e dagli altri soggetti competenti prima e dopo gli incontri calcistici sopra citati; le «*videoriprese*» del circuito di sicurezza dello stadio, sempre relative a tali incontri; «*ogni altra documentazione inerente la "gestione della sicurezza" degli eventi sportivi in questione*». La sentenza – dopo aver rigettato l'eccezione di carenza di interesse dei ricorrenti sollevata dalla difesa statale, in base al rilievo per cui non è consentito all'Amministrazione e poi al giudice sindacare "*ex ante*" la fondatezza dell'azione giudiziaria che i richiedenti l'accesso intendono promuovere – dichiara inammissibile il ricorso quanto alla richiesta di ostensione di alcuni documenti e lo respinge quanto agli altri. Più precisamente, circa la «*nomina del Delegato alla Gestione dell'Evento*» sportivo, la documentazione sull'attività svolta dagli *stewards* presenti in curva e le relazioni «*sui sistemi di separazione*» tra le tifoserie avversarie e quelle redatte dai soggetti competenti prima e dopo gli incontri calcistici di cui trattasi, il ricorso viene dichiarato inammissibile in ragione dell'«*inesistenza dei documenti richiesti nelle disponibilità della pubblica amministrazione*». Tali documenti, infatti, in parte competono alla società di calcio organizzatrice dell'evento, in parte sono previsti come «*eventuali*» dalla pertinente disciplina regolamentare, sicché – afferma il T.A.R. – è plausibile che la Questura non li detenga. Peraltro, quanto in particolare alla documentazione relativa all'attività svolta dagli *stewards*, il Tribunale critica l'eccezione formulata dall'Amministrazione, perché la predisposizione di tale documentazione è imposta «*da un atto normativo secondario adottato dallo stesso Ministero dell'Interno(D.M. 13 agosto 2019) sicché il principio di buona amministrazione imporrebbe che "laddove l'Amministrazione confermasse l'oggettiva impossibilità di reperire gli atti richiesti dall'odierno appellante […] dovrà darne pienamente conto esplicitando in modo dettagliato le ragioni concrete di tale impossibilità*» (Cons. Stato, sent. n. 892/2013). Tuttavia – rileva al contempo il T.A.R. –, tanto questa particolare categoria di documenti (qualora esistenti) quanto i restanti documenti oggetto dell'istanza dei ricorrenti (elencati sopra) non sono ostensibili perché rientrano nella preclusione prevista dall'art. 3, lett. a), del D.M. 415/1994: «*relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità*». Secondo il Tribunale, pur dovendosi tale preclusione interpretare in modo «*temperat[o]*», essa ricorre nel caso di specie, perché il «*Piano di gestione dell'evento e le relative verbalizzazioni delle riunioni del GOS circa l'impiego degli steward ineriscono al concreto esercizio dei poteri dell'autorità di pubblica sicurezza nella gestione dell'ordine pubblico in occasione degli eventi sportivi*». Infine, la pronuncia in esame respinge la richiesta di accesso dei ricorrenti ad «*ogni altra documentazione inerente la "gestione della sicurezza" degli eventi sportivi in questione*» perché eccessivamente generica.

[G. Sobrino]

SCUOLA & UNIVERSITA'

IL T.A.R. FISSA I CRITERI PER LA "SPECIFICAZIONE" DEI BANDI DI CONCORSO UNIVERSITARI E PER LA VALUTAZIONE DELL'EVENTUALE INCOMPATIBILITA' DEI MEMBRI DELLE COMMISSIONI

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 37/2020 – sent. del 3 agosto 2020, n. 508

***Pres.* Salamone, *Est.* Malanetto**

[Salerno c. Università degli Studi di Torino ed altro]

La sentenza indicata ha ad oggetto un ricorso di un candidato ad un concorso per professore associato bandito dall'Università di Torino (Dipartimento di Chimica), ai sensi dell'art. 18 comma 1 della legge "Gelmini" (n. 240/2010), nel settore scientifico-disciplinare "ING-IND/22" - Scienza e tecnologia dei materiali. Tale procedura concorsuale è censurata dal ricorrente sotto diversi profili: in particolare (ed in ciò risiede principalmente l'interesse della decisione in esame), quello relativo ad una presunta "profilazione" del bando – per "adattarlo" al *curriculum* del candidato risultato poi vincitore – e quello riguardante il preteso obbligo di astensione del Presidente della Commissione, in ragione dei suoi (pretesi) «*rapporti di collaborazione scientifica ed economica*» con il medesimo candidato. Nello specifico, per quanto riguarda il primo aspetto, il T.A.R. respinge il motivo di ricorso affermando che la valorizzazione da parte del bando di «*competenze e qualificazioni ulteriori*» rispetto a quelle generali del settore scientifico-disciplinare del concorso non è preclusa dalla normativa primaria. Essa infatti (art. 18 legge n. 240/2010, cit.) «*prevede … la "qualificazione scientifica" come elemento di valutazione*» dei candidati, «*inserisce la chiamata dei professori nella complessiva programmazione dell'ateneo e ne collega gli oneri conseguenti alla previa stipula di apposite convenzioni di ricerca con soggetti pubblici o privati*»; il che– osserva il T.A.R. – «*rende ragionevole… che la chiamata dei professori sia disposta in modo aderente ai progetti concretamente in essere ed oggetto dei presupposti finanziamenti*». Inoltre, i settori scientifico-disciplinari possono abbracciare ambiti di ricerca molto ampi, sicché sarebbe illogico «*non attribuire alcuna possibilità di valorizzare in specifico le qualificazioni coerenti con i progetti e le convenzioni di ricerca che consentono la chiamata del docente e il finanziamento dell'onere di pagamento della sua retribuzione da parte dell'ateneo*». Nel caso di specie il bando di concorso, nel prevedere che il docente vincitore «*dovrà svolgere attività di ricerca … con particolare riferimento allo sviluppo della conoscenza del settore della ricerca teorica e computazionale della scienza dei materiali*», con «*messa a punto di strumenti di calcolo per lo studio delle proprietà termodinamiche e termofisiche dei materiali metallici*» e «*sviluppo di strumenti software quantistici per lo studio delle proprietà termodinamiche e termo fisiche dei materiali metallici*», ha valorizzato legittimamente una qualificazione specifica coerente con il settore concorsuale del bando stesso (Scienza e tecnologia dei materiali) e con la presenza nell'Università di Torino di uno specifico gruppo di ricerca avente ad oggetto le proprietà termodinamiche e termofisiche dei materiali. Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'eventuale obbligo di astensione del Presidente della Commissione esaminatrice, la sentenza respinge anche questa censura, escludendo innanzitutto l'esistenza di alcun «*legame di tipo economico*» tra egli ed il candidato risultato vincitore. Circa, poi, il rapporto «*di collaborazione scientifica*» tra i due docenti contestato dal ricorrente, il T.A.R. rileva che il candidato effettivamente si è «*affacciato*» alla carriera universitaria ed alla ricerca nel settore concorsuale di interesse come allievo del Presidente, ed in tale fase ha firmato con lui diverse pubblicazioni. Tuttavia in una fase successiva, e più vicina a quella del concorso oggetto di causa, il candidato ha svolto attività di ricerca in Atenei e Centri internazionali di ricerca diversi e ha sviluppato «*interamente*» la sua produzione scientifica con altri studiosi: sicché, «*nel complessivo elenco delle pubblicazioni scientifiche*» di tale candidato, il nome del Presidente della Commissione «*compare in 18 pubblicazioni su circa 50 e si concentra … nei primi anni di attività*». In ambiti caratterizzati da un'«*elevata specializzazione scientifica ove non sembra inusuale che gli specialisti del medesimo settore si trovino a collaborare o condividere esperienze convegnistiche o di studio*», secondo il T.A.R. la valutazione circa la sussistenza di eventuali profili di incompatibilità tra i membri della Commissione di concorso ed i candidati deve essere effettuata «*tenendo conto del complesso della carriera degli interessati e della distribuzione nel tempo delle forme di collaborazione*». Infine, la sentenza in esame respinge e dichiara inammissibile, rispettivamente, altri due motivi di ricorso, aventi ad oggetto la valutazione delle pubblicazioni e dei *cv* dei candidati

operata dalla Commissione. Tale valutazione, secondo il T.A.R., è stata effettuata conformemente ai criteri previsti dal bando e nel legittimo esercizio della discrezionalità valutativa propria della Commissione (il cui giudizio di merito è insindacabile nel giudizio amministrativo).

[G. Sobrino]

NON SUSSISTE UN DIRITTO SOGGETTIVO ALLA SOSPENSIONE DELLA CARRIERA UNIVERSITARIA PER MOTIVI DI STUDIO

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 4/2020 – sent. del 7 luglio 2020, n. 445

Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Risso**

[Omissis c. Università degli studi Omissis]

La ricorrente Omissis ha chiesto l'annullamento l'atto con il quale l'Università degli studi Omissis ha rigettato la sua istanza di sospensione della carriera universitaria per motivi di studio. Nel dettaglio, la studentessa aveva inizialmente frequentato un corso di laurea in medicina per poi, dopo due anni, iscriversi a un corso di laurea in ingegneria. Poiché, nell'ordinamento universitario italiano, vige il divieto di contemporanea frequenza di due corsi universitari, la ricorrente ha chiesto la sospensione della carriera presso il corso di laurea in medicina. La presidente del corso di laurea ha richiesta negato la richiesta con una decisione poi ratificata dal consiglio del medesimo corso di laurea. Con il primo motivo, la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'atto impugnato per mancata comunicazione, in base all'art. 10-bis della l. n. 241/1990, del preavviso di rigetto dell'istanza. In base alla determinazione dei giudici, tuttavia, tale censura non può essere accolta. Infatti, sulla base di un costante orientamento giurisprudenziale, fondato sul combinato disposto dell'art. 10-bis della l. 241/1990 e del successivo art. 21-*octies*, co. 2, la ricorrente che asserisce la violazione di un provvedimento per mancata comunicazione del preavviso di rigetto «è tenuto ad allegare gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti nella fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto del provvedimento finale, ma anche a dimostrare che nella fase procedimentale partecipata anteriore all'adozione del provvedimento impugnato non vi è stata alcuna discussione in merito al contenuto dell'atto, il quale è stato adottato senza contraddittorio e costituisce quindi una sorpresa procedimentale». Pertanto, poiché a seguito del rigetto dell'istanza da parte della presidente del consiglio di laurea, ma prima della ratifica del consiglio di corso, la ricorrente ha potuto rappresentare le proprie ragioni davanti alla stessa presidente, non si ravvisa la compressione del contradditorio che avrebbe potuto portare all'annullamento dell'atto di diniego. Con un ulteriore motivo, la ricorrente lamenta che il potere di disporre la sospensione della carriera abbia natura vincolata, in quanto il regolamento delle carriere studentesche dell'università Omissis non riconoscerebbe alcun margine di discrezionalità all'amministrazione universitaria. In altri termini, in base alla ricostruzione della ricorrente la norma regolamentare non riconoscerebbe alcun margine di discrezionalità agli organi dell'amministrazione universitaria nell'accordare la sospensione degli studi, dovendosi piuttosto configurare come un'attività amministrativa vincolata alla mera verifica dei tre presupposti richiesti dalla norma medesima. Il T.A.R. non accoglie tale interpretazione: «contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente» affermano i giudici, l'università Omissis «non era obbligata a concedere l'autorizzazione alla sospensione, né parallelamente si può ritenere che il Regolamento configuri un diritto soggettivo dello studente ad ottenere la sospensione degli studi per iscriversi ad altra Università, anche tenuto conto di quanto dispone l'art. 142 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592». Infine, il T.A.R. non riconosce la fondatezza delle altre censure della ricorrente, non riscontrando alcun difetto di istruttoria né alcun vizio di motivazione dal quale possa scaturire l'illegittimità del provvedimento impugnato per eccesso di potere. In conclusione, quindi, il T.A.R. dichiara il ricorso in parte improcedibile e in parte lo respinge.

[R. Medda]

STRANIERI

DAL T.A.R. PIEMONTE ALLA CORTE COSTITUZIONALE LA DISCIPLINA SUI REQUISITI DI AMMISSIONE DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

T.A.R. Piemonte, Sez. I - R.G. 141/2020 - 142/2020 – ordd. del 14 giugno 2020, nn. 379 – 380

Pres. **Salamone,** ***Est.*** **Cerroni**

[Singh c. Ministero dell'Internoed altro]

Con le ordinanze indicate (di analogo contenuto) il T.A.R. solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 comma 2 del Testo unico in materia di spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002), riguardante i requisiti di ammissione dei cittadini extracomunitari al patrocinio a spese dello Stato. Questa disposizione – che impone a tali soggetti di «*correda[re] l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità*» dei dati reddituali esteri in essa indicati – viene censurata dal T.A.R. «*nella parte in cui subordina l'apprestamento di mezzi per l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte dei non abbienti ad incombenti documentali che, pur se pertinenti alla prova delle condizioni reddituali, esulano dalla loro sfera di dominio*». I giudizi nei quali la questione viene sollevata nascono entrambi da un reclamo al Collegio proposto da un cittadino indiano (che intendeva impugnare il diniego di conversione del suo permesso di soggiorno per lavoro stagionale) contro il decreto di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato emesso dal magistrato delegato. Tale decreto era motivato con la mancata produzione, da parte dell'interessato, della «*certificazione dell'Autorità Consolare del* [suo: n.d.A.] *Paese d'origine attestante i redditi … prodotti all'estero*», di cui appunto all'art. 79 comma 2 d.P.R. n. 115/2002. Il reclamante – si evince dalle ordinanze – aveva infatti chiesto all'Ambasciata ed al Consolato indiani in Italia di rilasciargli la certificazione, ma non aveva ricevuto risposta; perciò aveva prodotto davanti al magistrato delegato un'autocertificazione nella quale attestava di non disporre di redditi prodotti all'estero. Circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione citata, il T.A.R. osserva che nel caso di specie la contestata esclusione del cittadino extracomunitario dal patrocinio a spese dello Stato deriva direttamente dall'applicazione di essa: la decisione sul reclamo dipende quindi dalla soluzione del dubbio di costituzionalità. Il Tribunale, inoltre, esclude la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa disposizione, in ragione del suo inequivoco tenore letterale; né è «*percorribile l'estensione in via analogica dell'art. 94, comma 2 D.P.R. 115/2002*» - in materia di processo penale -, per il quale « *in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'articolo 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce … con una dichiarazione sostitutiva di certificazione*» (come confermerebbe la sent. n. 237/2015 della Corte Costituzionale, che ha parlato di «*summa divisio tra processo penale e altri tipi di giudizio*» nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti). Quanto alle ragioni di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, il T.A.R. ritiene, in generale, che l'esclusione del cittadino extracomunitario dal patrocinio a spese dello Stato in casi come quelli oggetto dei giudizi *a quibus*, «*in buona sostanza, viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole vulnus del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana*». Più specificamente, le ordinanze in esame argomentano la lesione, da parte della disposizione censurata, dei seguenti parametri: artt. 3 (sotto diversi profili, tra cui la violazione del principio di ragionevolezza), 24, 113 e 117 comma 1 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 47, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., che sancisce il diritto ad un accesso effettivo alla giustizia per coloro che non dispongono di mezzi sufficienti). Con riguardo all'art. 3 – in particolare – il T.A.R. evidenzia soprattutto la disparità di trattamento tra cittadini di Stati diversi nell'accesso al beneficio del gratuito patrocinio «*a seconda della reattività dei propri apparati burocratico-consolari*». Per quanto riguarda poi l'art. 24 Cost., le ordinanze muovono dal rilievo per cui la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è chiamata a contemperare «*le esigenze di garanzia per il richiedente del diritto alla difesa e di tutela dell'interesse patrimoniale pubblico*». Peraltro – rileva il T.A.R. – l'ordinamento vigente manifesta già una «*particolare sensibilità … in due fattispecie peculiari nelle quali si prescinde o si attenua il rigore probatorio delle condizioni reddituali*» di chi richiede il patrocinio gratuito: l'art. 94 comma 2 del Testo unico in materia di

spese di giustizia (sopra ricordato), operante per la difesa nel giudizio penale, ed il successivo art. 142, il quale prevede che nel processo contro il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati extra- U.E. l'onorario e le spese dell'avvocato e dell'ausiliario del magistrato siano a carico dell'erario. Al contrario, nella fattispecie in esame «*l'effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale sarebbe svuotata della propria portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea … L'effettività di questa tutela* – osserva il T.A.R. – *corre sul filo della concreta accessibilità su un piede di eguaglianza sostanziale per tutti, cittadini italiani, comunitari e extracomunitari, non tollerando discriminazioni – dirette o indirette,* de jure *o* de facto – *fondate sullo* status civitatis*, quali si verificherebbero venendo a dipendere l'effettività dell'istituto dall'aleatoria solerzia nel riscontro all'istanza di cui all'art. 79, comma 2*». Secondo il T.A.R., il vizio di costituzionalità potrebbe essere "rimediato" da una pronuncia additiva della Corte, che aggiunga alla norma censurata la previsione per cui l'«*onere documentale*» può essere soddisfatto dal cittadino extracomunitario, «*nei casi di impossibilità, comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare, valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante*».

[G. Sobrino]

USI CIVICI

LE UNIONI DI COMUNI SONO ENTI ESPONENZIALI DELLA COLLETTIVITÀ, PERCIÒ SPETTANO A LORO LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI

T.A.R. Piemonte, Sez. II - R.G. 500/2019 – sent. del 14 luglio 2020, n. 472

Pres. **Testori, *Est.* Cattaneo**

[Sipre s.a.s c. Comune di Crissolo]

Con la sentenza in commento il T.A.R. Piemonte ha accolto il ricorso presentato dalla società Sipre s.a.s. per l'annullamento della delibera del Consiglio comunale di Crissolo n. 18/2019, con cui è stata dichiarata la decadenza della medesima società dalla concessione della gestione degli impianti di risalita nel comprensorio comunale ed è stata disposta la reintegrazione al demanio civico dei terreni occupati dalla ricorrente. La società Sipre ha formulato numerose e articolate censure avverso il citato provvedimento del Comune di Crissolo, tra le quali l'incompetenza – a norma dell'art. 6 comma 2 della l.r. Piemonte 29/2009 – del Comune per quanto riguarda la stipula (e la revoca) delle concessioni di terreni gravati da uso civico. Il T.A.R. Piemonte condivide le prospettazioni dei ricorrenti, evidenziando che il citato art. 6 comma 2 stabilisce che nel caso di Comuni aderenti ad unioni o comunità montane per la gestione associata di funzioni, le funzioni amministrative in materia di usi civici sono trasferite alla comunità montana o all'unione. In particolare, osserva il Collegio giudicante, a norma del comma 3 del medesimo art. 6 sono trasferite alla comunità/unione montana le funzioni in materia di rilascio delle concessioni amministrative, alienazione e sdemanializzazione dei terreni gravati da uso civico e reintegrazione nel possesso dei terreni civici oggetto di occupazione abusiva. Perciò poiché il Comune di Crissolo fa parte dell'unione montana dei Comuni del Monviso solo quest'ultima è competente ad esercitare le suddette funzioni in materia di usi civici. I giudici non hanno, quindi, ritenuto condivisibili le argomentazioni con cui la difesa comunale ha sostenuto che le funzioni esercitate nel caso di specie non rientrerebbero nella competenza dell'unione dei Comuni del Monviso poiché tale attribuzione non risulterebbe dallo statuto della medesima Unione. Il T.A.R. Piemonte ha invece evidenziato come tale circostanza dimostri (e ribadisca) l'illegittimità del riparto di competenze operato tra l'Unione e il Comune di Crissolo. Inoltre, i giudici hanno disatteso l'argomentazione dell'amministrazione comunale secondo cui solo i Comuni sarebbero legittimati ad esercitare le suddette funzioni in quanto "i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività territoriali". Infatti, sempre secondo il Comune, l'Unione di Comuni non avrebbe natura di ente esponenziale della collettività, ma sarebbe un mero strumento dei

Comuni aderenti. A tal proposito il T.A.R. Piemonte ha invece ribadito quanto già espresso «in più occasioni» dalla Corte Costituzionale e cioè che «le forme associative [di Comuni] risultano pur sempre una proiezione degli enti locali».

[G. Odino]

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

Presentazione

Rubrica a cura di: **LUCA GENINATTI SATÈ** (Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

L'Osservatorio Corte dei Conti si propone, con la medesima cadenza quadrimestrale della Rivista Il Piemonte delle Autonomie, di presentare le decisioni, sia di controllo, sia giurisdizionali, delle sezioni piemontesi e valdostane della Corte dei Conti.

L'obiettivo principale dell'Osservatorio è fornire un contributo alla conoscibilità del diritto vivente, ossia di supportare la comunità dei giuristi e degli interpreti nell'acquisire conoscenza delle pronunce del Giudice contabile, identificandone i contenuti decisori di maggior rilievo.

L'Osservatorio non intende costituire un massimario, né può sostituire il commento e l'analisi critica delle decisioni (che, infatti, continueranno a venire annotate, ove ritenuto utile, nelle altre sezioni della Rivista), ma si propone di avviare una lettura continuativa e trasversale delle deliberazioni della Corte, anche con l'intento di favorire l'elaborazione di sintesi, o visioni d'insieme, in grado di ricavare le più significative linee di sviluppo della giurisprudenza contabile.

Di ciascuna pronuncia vengono riportati riferimenti essenziali e una breve sintesi.

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

Rassegna luglio – dicembre 2020

OSSERVATORIO CORTE DEI CONTI PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

Deliberazione SRCPIE/77/2020/VSGO

Incarichi esterni all'amministrazione

I pareri legali risultano estranei alla nozione di appalto di servizi legali, come delineata dall'art. 17 del D. Lgs 50/2016, e rientrano nella nozione di atti da conferire nel rispetto di quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs 165/2001 qualora abbiano carattere prodromico ad ulteriori atti del Comune e non si riferiscono a contenziosi in atto. Non rientrano nei servizi di architettura e ingegneria gli incarichi di studio, ricerca o consulenza destinati a sfociare in pareri o che, pur conferiti per integrare il quadro conoscitivo dell'amministrazione in vista o previsione dell'adozione di atti programmatori o pianificatori, non sono a questi strutturalmente collegati. In tali casi, trova applicazione la disciplina di cui all'art. 7 del d.lgs. 165/2001, con conseguente obbligo di trasmissione alla Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione e utilizzo di una procedura comparativa per la scelta dell'incaricato, e non il D. Lgs 50/2016 che riguarda, invero, servizi di architettura e ingegneria, intesi quali prestazioni strumentali ad attività di pianificazione, progettazione, sviluppo, direzione lavori, stima, collaudo, gestione o valutazione di impatto ambientale di opere, sistemi o impianti.

Deliberazione SRCPIE/79/2020/REG

Regolamento per la disciplina degli incarichi esterni

È illegittima una disposizione del regolamento per la disciplina degli incarichi esterni che esonera l'amministrazione dall'obbligo di previa pubblicità della selezione in caso di prestazioni meramente occasionali che si esauriscono in una prestazione episodica e che comportano un compenso di modica entità a differenza di quanto previsto in materia di contratti aventi ad oggetto prestazioni di servizi. Inoltre, la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto è ammessa solo qualora l'amministrazione opti per una prestazione singolare rientrante nel campo dell'arte o della cultura, in cui le estrinsecazioni sono intimamente legate alle abilità e interpretazioni personali dell'autore e per ciò stesso risultano "non comparabili". Tale modalità di affidamento è da escludersi in caso di prestazioni di natura "scientifica o legale" non potendo, ex ante e in esclusiva considerazione della personalità del professionista, dirsi che si tratta assolutamente di attività non comparabile nell'interesse dell'ente pubblico o della comunità amministrata che ne dovrebbe beneficiare. La "conoscenza delle problematiche" connesse all'oggetto della prestazione posseduta dal professionista, oltre che essere requisito astratto per il conferimento di ogni incarico esterno, qualora inteso con riferimento alla fattispecie concreta non legittima la possibilità di proroghe o rinnovi, legittimi solo in quanto finalizzati a completare l'adempimento di un incarico.

Deliberazione SRCPIE/83/2020/PAR

Contrattazione collettiva integrativa

Non è ammissibile una richiesta di parere riguardante la possibilità di applicare l'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 che ha disposto la sospensione di tutti i procedimenti perentori e ordinatori dal 23 febbraio al 15 aprile (prorogato al 15 maggio 2020 prorogato dall'art. 37, comma 1, del D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40) alla procedura di sottoscrizione di un contratto collettivo integrativo interrotta a causa del *lockdown* così da consentire di anticipare gli effetti finanziari del contratto collettivo integrativo, sottoscritto dopo il citato periodo di sospensione, al periodo precedente, trattandosi di materie che attengono all'interpretazione delle disposizioni contenute nel CCNL e all'applicazione di norme dell'ordinamento civile.

Deliberazione SRCPIE/87/2020/PRSE

Divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale

Il divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale trova giustificazione nell'esigenza di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti locali espressa dall'art. 162, comma 6, del decreto legislativo 10 agosto 2000, n. 267 (TUEL). L'utilizzazione di entrate in conto capitale per finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge. Il fatto che le entrate in conto capitale siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento impedisce conseguentemente che, di regola, i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali possano essere utilizzati per finanziare spese correnti (fattispecie nella quale il Comune ha accettato quale parte del corrispettivo derivante dalla vendita di una società partecipata la compensazione dei suoi debiti con la società alienata).

Deliberazione SRCPIE/93/2020/PAR

Imposta di soggiorno

È inammissibile la richiesta volta ad ottenere indicazioni al fine di individuare i soggetti qualificabili come agenti contabili e perciò tenuti alla resa del conto, sia in considerazione delle competenze sul punto sancite dalla normativa (artt. 93 e 233 TUEL e art. 137 e ss CGC) in capo alle sezioni giurisdizionali, sia in considerazione del conseguente concreto rischio di interferire con la relativa attività in caso di instaurazione della procedura di presentazione del conto giudiziale. Con riferimento al nuovo comma 1ter dell'articolo 4 del D.lgs. 23/2011 introdotto dal D.L. 34/2020, secondo cui il gestore della struttura recettiva è "responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno (…), con diritto di rivalsa sui soggetti passivi", il dubbio che il gestore possa essere attratto nel rapporto tributario, sub specie di responsabile d'imposta ai sensi dell'art. 64 comma 3, del D.P.R. 29.9.1973, n. 600, è questione che attiene al diritto tributario, dunque estranea alla cognizione della Corte.

Deliberazione SRCPIE/95/2020/RQ

Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi statali e regionali

Pur esprimendo un generale giudizio positivo sugli interventi legislativi del 2019, la Corte rileva dubbi sulla modifica dell'art. 82, comma 4, del Regolamento interno del Consiglio regionale che ha introdotto un nuovo iter procedurale prevedendo che la mancanza della relazione tecnico finanziaria

dei progetti di legge recanti nuovi o maggiori oneri si riverbera negativamente sulla ricevibilità degli stessi in quanto in contrasto con il principio di copertura delle leggi di spesa. Tuttavia, si censura che l'effettiva elaborazione di un'adeguata relazione tecnico finanziaria, nonostante il suo rilievo ai fini della copertura delle leggi di spesa, sia rimessa alla scelta discrezionale del Consiglio che, invero, pur nell'esplicazione della propria sovranità, non può non tenere conto della regola costituzionale che impone la necessaria copertura delle leggi di spesa. Per gli stessi motivi, le critiche si estendono all'art. 34 del Regolamento interno del Consiglio regionale che consente all'organo politico di superare l'eventuale parere negativo espresso dalla Commissione permanente Programmazione e Bilancio.

Deliberazione SRCPIE/98/2020/PRSE
Accantonamento al FCDE

L'art. 3 comma 7 lettera e) del D. Lgs 118/2011, congiuntamente con il punto 3.3. dell'allegato 4/2 al medesimo testo normativo, impone l'accantonamento nel risultato di amministrazione di una idonea quota al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) a fini prudenziali. La definizione di tale accantonamento, che non deve essere eccessivo per compromettere le capacità di spesa, né insufficiente per evitare sofferenze, deve prendere in considerazione la certezza "economica" dell'incasso - la quale dipende principalmente dalla capacità solutoria del debitore e dalla solerzia con cui la parte creditrice fa valere le proprie legittime pretese - non rilevando la certezza giuridica del credito, né la difficoltà di esazione. Per tali motivi si giustifica la non soggezione al FCDE dei "crediti da altre amministrazioni pubbliche" (per definizione sempre solvibili), dei "crediti assistiti da fideiussione" (per l'esistenza di un coobbligato di norma caratterizzato da una solvibilità certa) e delle "entrate tributarie accertate per cassa" (perché accertamento e incasso coincidono). Non può invero giustificarsi il mancato accantonamento al FCDE di crediti il cui recupero sia stato affidato ad un agente della riscossione di elevato standing che non rientrino nelle categorie menzionate. Per tale motivo pur essendo ammissibile il mancato accantonamento al FCDE di entrate accertate per cassa con autoliquidazione del contribuente, quali l'IMU e TASI, la medesima soluzione non può applicarsi de plano, senza alcuna motivazione dell'ente, ai residui attivi di IMU e TARI derivanti da accertamenti di evasione dell'imposta.

Deliberazione SRCPIE/98/2020/PRSE
Proventi da oneri di urbanizzazione

Le entrate accertate ed incassate nell'esercizio da permessi di costruire e dalle sanzioni di cui al D.P.R. 380/2001 per gli esercizi 2018 e 2019 sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali agli interventi di cui all'art. 1 comma 460 della L. 232/2016, come modificato dal D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172. Tali proventi, cessando di avere una destinazione generica a spese di investimento, divengono entrate vincolate alle categorie di spese previste dalla norma, compresa la destinazione a copertura di spese correnti. Pertanto, l'indicazione da parte dell'ente dell'utilizzo dei proventi per spese in conto capitale non è sufficiente né necessaria dal momento che non ogni spesa in conto capitale o per investimento è oggi finanziabile con i proventi da oneri di urbanizzazione, ma solo quelle riconducibili alle categorie e finalità descritte dalla disposizione citata. Inoltre, solo per l'esercizio 2020, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'art. 109 c. 2 del D.L. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 27/2020, consente di utilizzare, anche integralmente, per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza in corso, i suddetti proventi.

Deliberazione SRCPIE/113/2020/PRSE
Accantonamento al FCDE di crediti vantati verso un ente associativo mutualistico

I crediti derivanti dalle entrate extratributarie afferenti alla casa di riposo comunale e l'ambulatorio medico che l'Ente ha maturato verso altri soggetti (nello specifico la Cooperativa che gestisce la struttura per il personale OSS dipendente del Comune in comando, per i rimborsi spese) non possono essere considerati dovuti da altre pubbliche amministrazioni e, pertanto, devono essere ricompresi nel calcolo del FCDE. In particolare, un soggetto associativo-mutualistico (quand'anche sovvenzionato in tutto o in parte da enti pubblici), quale la cooperativa che gestisce la struttura, non può essere assimilato ad una pubblica amministrazione poiché non è certa l'appartenenza di tale tipologia di debitore alle categorie di soggetti, da interpretare restrittivamente in stretta aderenza ai principi contabili, cui si applica l'esenzione dagli obblighi di accantonamento al FCDE.

Deliberazione SRCPIE/128/2020/PRSE

Società partecipata in liquidazione – obbligo di scioglimento

La compromessa situazione finanziaria di una società partecipata al 100% dal Comune, già posta in liquidazione e con un consolidato squilibrio, probabilmente irreversibile, comporta la necessità di procedere allo scioglimento della società con la conseguente cancellazione dal registro delle imprese, al fine di consentire al Comune di rientrare nella piena disponibilità dei beni immobili a suo tempo ceduti alla società ed evitare di compromettere il proprio bilancio con reiterati versamenti per ripianare le perdite della società partecipata.

Deliberazione SRCPIE/132/2020/PRSE

Accantonamento per passività potenziali

L'accantonamento di una quota di risorse a titolo "puramente prudenziale", teso a far fronte ad eventi avversi e del tutto genericamente indicati per sopperire ad eventuali esigenze di carattere straordinario, è suscettibile di costituire un elemento di rigidità non necessario posto che la legge dispone che lo svincolo è possibile allorché si accerti che la spesa potenziale non può più verificarsi. Qualora la spesa in questione sia priva di riferimenti quanto meno a categorie generali (quali rischi specifici, contenziosi, ecc. …), vi è il rischio che l'accantonamento risulti posto per eventualità del tutto arbitrarie, per le quali potrebbe poi risultare difficile dimostrare l'impossibilità di verificazione, con la conseguenza di creare vincoli superflui a carico di risorse spendibili a favore della comunità amministrata. Inoltre, l'operazione sarebbe più consona qualora limitata al preventivo, secondo la disciplina dettata dall'art. 167, c. 3, del TUEL a mente del quale "E' data facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 187, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo".

Deliberazione SRCPIE/139/2020/PRSE

Fondo FCDE – giudizio tributario pendente

La sussistenza di un giudizio in corso dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione in merito alla legittimità dei classamenti di fabbricati disposti dall'Agenzia competente per i quali il Comune ha emesso avvisi di accertamento per il pagamento dell'IMU/ICI, rendono non solo difficoltosa l'esigibilità del credito vantato ma anche il futuro introito delle entrate tributarie in conseguenza dell'esistenza di due pronunce giudiziali di senso contrario alle ragioni dell'ente che condizioneranno la validità degli avvisi. Tenuto conto che il contribuente ha una partecipazione significativa alle entrate tributarie del bilancio comunale, l'ente deve quindi implementare il FCDE dal momento che l'eventuale soccombenza definitiva nel contenzioso potrà determinare

l'inesigibilità dei residui attivi iscritti in bilancio, con conseguente necessità di procedere alla loro definitiva cancellazione che, qualora non trovasse adeguata copertura nel FCDE, provocherebbe, a sua volta, un consistente squilibrio nel bilancio dell'Ente.

Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Valle d'Aosta

Deliberazione SRCVDA/15/2020/FRG

Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate dal 26 giugno 2018 al 31 dicembre 2019 e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri

La conversione di un credito in uno strumento finanziario partecipativo con la caratteristica di non costituire titolo di credito, essere privo di valore nominale, non essere liberamente trasferibile, avere durata pari a quella della società partecipata, attribuire diritti patrimoniali limitati (diritto agli utili e alle riserve distribuibili e al riparto del residuo attivo di liquidazione) escludendo la titolarità di diritti amministrativi, si configura di fatto come una rinuncia al credito con conseguenti maggiori oneri gravanti sui conti pubblici della Regione, in termini di riduzione di incrementi patrimoniali dovuti alla mancata riscossione del credito. Inoltre, l'operazione sembra porsi in contrasto con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, in quanto lo SFP si risolverebbe in un contributo patrimoniale apportato dalla Regione ad una società che esercita attività d'impresa, nonché con il divieto previsto dall'art. 4 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che prescrive il mantenimento di partecipazioni da parte della Regione società partecipate solo qualora venga svolta una delle attività tassativamente previste dalla legge, per le quali è consentito il mantenimento delle partecipazione.

Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per il Piemonte

Sentenza 17 settembre 2020 n. 87

Conferimento di incarico dirigenziale a tempo determinato

Il conferimento di un incarico dirigenziale in adempimento ad un accordo transattivo raggiunto in seguito ad un contenzioso tra l'ente e il collaboratore è illegittimo non rientrando nella disponibilità giuridica dell'ente la possibilità di emettere un atto *contra legem* (nel caso di specie il conferimento di incarico dirigenziale nonostante la sospensione della possibilità di conferire nuovi incarichi e di rinnovo di incarichi di cui all'articolo 15-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 disposta con l'articolo 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95/2012) in sede di definizione transattiva, a prescindere dalla ragionevolezza della transazione comunque irrilevante. Inoltre, tale ragionevolezza è da escludersi quando l'eventuale contenzioso, prevenuto con la transazione, avrebbe al massimo potuto comportare un esborso patrimoniale *una tantum*, mentre l'illegittimo conferimento di incarico dirigenziale produce un danno continuo, consistente nel pagamento in misura maggiore delle prestazioni rese dal dipendente per un arco temporale indefinito.

Sentenza 17 settembre 2020 n. 88

Amministrazione competente ad autorizzare l'attività extraistituzionale

Non rientra tra le attività liberalizzate ex art. 53, c. 6 d.lgs. 165/2001, esercitabili senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, in quanto espressive delle libertà di pensiero ex art. 21 Cost. e dell'arte ex art. 33 Cost., l'attività di docenza svolta prima della modifica introdotta con la legge n. 125/2013, di conversione del d.l. n. 101/2013, alla norma che ha escluso dalla necessità di autorizzazione i compensi derivanti da "attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica" (art. 53 c. 6 lett. f-bis del decreto citato). L'autorizzazione nel caso di specie doveva essere richiesta oltre che all'ente di appartenenza anche all'amministrazione presso la quale il dipendente svolgeva in modo continuativo attività pressoché esclusivamente didattica, come Coordinatrice e Vicepresidente di un corso di laurea, in quanto ormai si era reso sfumato e permeabile il confine tra datore di lavoro giuridico (Azienda Ospedaliera) e datore di lavoro "funzionale" (Università). Si può ritenere, in altri termini, che la promiscuità giuridica del rapporto di impiego si riverberasse su una ritenuta concorrente competenza al rilascio dell'autorizzazione.

Sentenza 17 settembre 2020 n. 89

Attività extraistituzionali – incompatibilità

Non è compatibile con il rapporto di impiego pubblico a tempo pieno ed indeterminato presso il comando di Polizia locale dell'ente, connotato dalla clausola di esclusività, l'attività di lavoro autonomo come amministratore di condominio, svolta in modo continuativo con provvista di relativa partita iva, in quanto viola il divieto di esercizio del commercio, dell'industria e di altra professione o impiego alle dipendenze di privati di cui agli artt. 60 e ss. del D.P.R. n. 3/1957 (incompatibilità assoluta), nonché l'attività di consulenza per 5 diversi committenti senza avere richiesto ed ottenuto l'autorizzazione prevista dall'art. 53, comma 7 del D.lgs. n. 165/2001 che, per le sole attività occasionali, richiede l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza (incompatibilità relativa).

Sentenza 17 settembre 2020 n. 91

Accertamento della sussistenza delle condizioni inerenti alla domanda revocatoria volta alla dichiarazione di inefficacia sia dell'atto di donazione intervenuto tra il debitore e il proprio figlio, sia della cessione esecutiva degli accordi di separazione tra il medesimo debitore ed il coniuge

L'azione revocatoria di cui all'art. 2901 Cod. civ., esperibile dal PM contabile, è attribuita al creditore contro ogni atto di disposizione del patrimonio compiuto dal debitore che sia in grado di recare pregiudizio alle sue ragioni con effetto di rendere inefficace, nei confronti del solo creditore, l'atto di disposizione, con la conseguenza che, in caso di inadempimento, il creditore potrà rivalersi con l'azione esecutiva anche sul bene entrato nel patrimonio del terzo. I presupposti dell'azione sono il pregiudizio alle ragioni del creditore, la cognizione del debitore di ledere, la garanzia del creditore e la consapevolezza da parte del terzo, in caso di atto a titolo oneroso, del pregiudizio. Con riferimento al pregiudizio, la variazione del patrimonio del debitore sotto l'aspetto qualitativo, a seguito dell'azzeramento delle possidenze immobiliari, è sufficiente a realizzare quella maggiore difficoltà ed incertezza nella esazione del credito che connota l'evento di danno, non rilevando per la sua esclusione l'esistenza di un piano di pagamento in corso, né il credito futuro per il trattamento di fine servizio che, ai sensi dell'art. 1 D.P.R. n. 180/1950, non è pienamente disponibile né quantificabile con precisione. Con riferimento all'elemento soggettivo, è sufficiente il dolo generico, ossia la consapevolezza del debitore, e del terzo in caso di atti dispositivi a titolo oneroso, di arrecare pregiudizio desumibile in modo inequivocabile qualora l'atto dispositivo sia stato posto in essere successivamente all'invito a dedurre che consente al debitore di prevedere di poter essere destinatario di una condanna in sede contabile per responsabilità amministrativa. La consapevolezza del pregiudizio da parte del terzo non è necessaria qualora si tratti di atti a titolo gratuito tra i quali sono annoverabili sia la donazione fatta al figlio, sia il trasferimento di beni immobili o di diritti reali sugli stessi nell'ambito della regolamentazione dei rapporti tra coniugi nell'accordo di

separazione, qualora il trasferimento immobiliare non sia stato pattuito in funzione solutoria di un obbligo legale (mantenimento del coniuge o contribuzione al mantenimento dei figli), bensì formi oggetto di una pattuizione a sé stante.

Sentenza 4 novembre 2020 n. 113

Riconoscimento di diritti retributivi pensionistici a seguito di avvio di procedimento penale concluso con assoluzione

L'attore, appartenente all'Arma dei Carabinieri ma in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, veniva sospeso a seguito di provvedimento di custodia cautelare in carcere con trasferimento nell'Amministrazione di appartenenza che lo poneva in congedo per infermità. Successivamente interveniva sentenza di assoluzione definitiva a seguito del quale, in applicazione dell'art. 97 del D.P.R. n. 3/1957, riceveva gli assegni non percepiti durante il periodo di sospensione dal servizio. Egli richiede comunque di rivalutare, ai fini pensionistici, la sua posizione lavorativa a partire dalla prima sospensione dal servizio, secondo la regola del "più probabile che non", al fine di riconoscergli i diritti retributivi pensionistici, collegati a possibili sviluppi di carriera, come se egli fosse sempre rimasto in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché al proseguimento del rapporto di lavoro oltre il congedo per infermità, sull'assunto che questa sarebbe addebitabile al procedimento penale e agli atti consequenziali. Tuttavia, ad avviso del giudicante, le pretese appaiono prive di fondamento normativo posto che l'art. 97 cit. riconosce, e allo stesso tempo limita, il diritto del dipendente solo a ricevere tutti gli assegni non percepiti nel periodo di sospensione cautelare dal servizio (escluse le indennità per servizi e funzioni di carattere speciale o per prestazioni di lavoro straordinario e salva deduzione dell'assegno alimentare eventualmente corrisposto), cui eventualmente soccorre la concessione dell'assegno alimentare, in considerazione dell'effetto tipico della sospensione che è proprio la privazione dello stipendio. Il pregiudizio subito dal dipendente per effetto di atti legittimamente adottati è dunque indennizzabile esclusivamente nei detti limiti, posto che nell'attuale quadro normativo non è previsto l'integrale o maggior ristoro.

Sentenza 23 novembre 2020 n. 121

Perdita dell'esercizio del potere di autotutela della P.A.

Viola l'articolo 21 novies della legge n. 241/1990 il provvedimento dell'Inps che dichiara di annullare in autotutela i provvedimenti favorevoli emessi dalla Direzione Centrale Inpad per l'accredito figurativo delle contribuzioni relative ai periodi di aspettativa non retribuita a distanza di circa 15 anni in quanto in palese violazione di qualunque regola di ragionevolezza, sia per il tempo trascorso, sia per la certezza del diritto e la tutela dell'affidamento del destinatario del provvedimento favorevole, seppure il termine di 18 mesi previsto dalla norma non sia applicabile alla fattispecie in esame.

Sentenza 23 novembre 2020 n. 122

Equiparazione dello status del personale militare della CRI con quello delle Forze Armate dello Stato ai fini dell'iscrizione nella Cassa per i Trattamenti Pensionistici dei Dipendenti dello Stato (C.T.P.S.)

Il personale della Croce Rossa Italiana, direttivo (ufficiali) e di assistenza (sottufficiali e truppa), costituisce un corpo speciale volontario, con qualifica di militari e di pubblici ufficiali, ausiliario delle Forze armate dello Stato, che tuttavia non rientra nella categoria dei dipendenti dello Stato appartenenti alle Forze Armate, circostanza che integra il requisito per l'iscrizione alla Cassa per i trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato (C.T.P.S.). Tale personale della CRI è ricondotto sotto l'egida del Codice dell'Ordinamento Militare ai soli fini di sottoposizione alla disciplina militare e alla corrispondenza dei gradi, senza che ciò comporti una totale equiparazione, ovvero appartenenza alle FF.AA., e l'iscrizione a fini pensionistici nella gestione INPS – CTPS, riservata unicamente al personale dello Stato Comparto Sicurezza e Soccorso Pubblico, salvo in presenza di

deliberazione dello stato di guerra. Inoltre, l'art. 625 c. 3 del Codice prevede l'applicazione di una disciplina previdenziale diversa rispetto quella riservata al personale delle FF.AA da cui non è possibile non cogliere una scelta del legislatore di prevedere una disciplina differenziata.

Sentenza 12 novembre 2020 n. 127

Danno all'immagine – difetto di giurisdizionale per enti privatizzati

La domanda di risarcimento per danno all'immagine nei confronti di una dipendente della Croce Rossa Italiana, privatizzata ai sensi del D.lgs. 178 2012, non comporta il radicamento della giurisdizione della Corte dei conti solo in quanto le condotte costituenti reato siano state in parte commesse in anni nei quali la CRI era ancora un ente pubblico poiché la giurisdizione si determina al momento del verificarsi dei presupposti per la formulazione della domanda in giudizio, da considerarsi nel caso di specie con il clamor fori quale elemento costitutivo della fattispecie evocata in giudizio (difettando, prima di tale momento, qualunque prova di interni o esterni riflessi negativi derivanti dalla condotta della convenuta e non potendo considerarsi il danno all'immagine, nell'ottica dell'articolo 2059 c.c., quale danno in re ipsa di ogni condotta penalmente rilevante), o in alternativa, qualora il clamor foris si ritenesse elemento strutturale e non mera condizione di procedibilità, con il passaggio in giudicato della sentenza penale, comunque entrambi successivi all'avvenuta trasformazione della Croce Rossa in soggetto giuridico di diritto privato.

Sentenza 15 ottobre 2020 n. 129

Quantificazione del danno per incarichi illegittimi

Sussiste la responsabilità risarcitoria amministrativo contabile ex art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20 del Sindaco per il danno erariale arrecato al patrimonio del Comune nel caso di conferimento di incarichi in assenza di una disciplina interna recante i criteri cui l'ente si deve attenere per il conferimento e senza una adeguata motivazione in merito alla necessità di soddisfare esigenze eccezionali, specifiche e ben delimitate, tali da giustificare l'impiego di capacità professionali e conoscenze tecniche altamente qualificate e specialistiche, non garantite dalle risorse interne, non ritenendosi sufficienti mere enunciazioni sull'impossibilità di impiego delle risorse in servizio o di ricorrere a soluzioni organizzative alternative. La quantificazione del danno deve tener conto, con conseguente decurtazione dell'importo imputabile, sia della presumibile condotta omissiva e censurabile posta in essere da soggetti dell'amministrazione con competenze tecniche, quali il segretario comunale, sia dell'elemento soggettivo che ha accompagnato i diversi conferimenti. A tal proposito, è da escludersi la sussistenza del presupposto soggettivo della colpa grave qualora il conferimento sia stato posto in essere dal Sindaco neoeletto, in ragione delle oggettive difficoltà in cui può versare all'inizio del mandato purché si tratti di incarico di durata limitata nel tempo che rileva la volontà di assumere una decisione non definitiva al solo fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa. Il convenuto può inoltre invocare l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito ai sensi dell'art. 52, ultimo comma, R.D. 12 luglio 1934 e dell'art. 1-bis della legge n. 20 del 1994 qualora il danno sia derivato da condotte colpose poste in essere da un soggetto con un grado di istruzione non elevato (licenza di III media) - ferma comunque la necessità di pretendere dal medesimo l'osservanza della diligenza dovuta nell'esercizio delle preminenti funzioni svolte - in un contesto caratterizzato da carenze organizzative dell'Ente e da difficoltà nella gestione dell'attività edilizia e urbanistica e di tutte le funzioni di tutela del territorio, a seguito di fenomeni esogeni, quali esondazioni, verificatesi nel corso del mandato.

Ordinanza 12 novembre n. 132

Disconoscimento di documento nell'ambito di giudizio contabile

La produzione di una scrittura privata in sede civile nell'ambito di un contenzioso tra Comune ed istituto bancario conclusosi con una sentenza di rito per intervenuta transazione nel quale il convenuto del giudizio contabile è rimasto estraneo, pur avendo rivestito la carica di Sindaco a cui viene imputata la sottoscrizione della scrittura privata sulla quale si basa (anche) l'atto transattivo ritenuto dal pubblico ministero contabile fonte di danno erariale, non pregiudica la possibilità del medesimo di disconoscere la scrittura privata prodotta per la prima volta contro di lui nel giudizio di responsabilità amministrativa. L'autenticità o meno della sottoscrizione del documento si può raggiungere all'esito del giudizio di verificazione della scrittura privata disconosciuta da svolgersi nell'ambito del giudizio contabile a prescindere dagli esiti dell'eventuale procedimento penale in corso a seguito di denuncia per falso, stante la piena autonomia fra i due giudizi, il primo preordinato a punire gli ignoti autori dei reati denunciati, il secondo volto all'accertamento della responsabilità amministrativo/contabile.

Sentenza 11 dicembre 2020 n. 135

Giurisdizione in materia di sanzioni derivanti dalla omessa redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato

In materia di giurisdizione, il Codice di giustizia contabile distingue tra le materie in cui la Corte dei conti ha la giurisdizione senza necessità di interposizione legislativa in virtù della riserva costituzionale (giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica) e i giudizi che sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti in virtù di una specifica attribuzione legislativa (giudizi in materia pensionistica, giudizi aventi ad oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e altri giudizi nelle materie specificate dalla legge). Sulla questione relativa alla giurisdizione delle sanzioni derivanti dalla omessa redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4, comma 6 del d.lgs. n. 149/2011 sono intervenuti due pronunciamenti. Con sentenza della Sezione delle Autonomie n. 15/2015, i Giudici hanno ritenuto che, in assenza di apposite previsioni legislative, la competenza vada individuata secondo le regole vigenti in materia di sanzioni amministrative dalla legge n. 689/1981 posto che quando il legislatore ha voluto attribuire alla Corte dei conti la competenza ad applicare sanzioni di carattere pecuniario lo ha espressamente previsto. Pertanto, la sanzione deve essere portata ad attuazione da parte da parte degli Uffici dell'ente locale preposti alla liquidazione delle competenze. Le Sezioni Riunite in speciale composizione con la sentenza n. 28/2019, nell'ambito delle premesse (obiter), hanno affermato che sarebbe stato agevole colmare la lacuna normativa rinvenuta nell'art. 4, comma 6, del d.lgs. 149/2011 circa l'organo al quale intestare il potere sanzionatorio ivi previsto individuandolo nella Corte dei conti - quale "giudice naturale" della materia, in relazione ai beni-interesse di rango costituzionale chiamati in gioco - su impulso del potere sanzionatorio di cui il PM sarebbe provvisto in virtù dell'art.133 c.g.c. Tuttavia, nell'ambito dei giudizi relativi all'applicazione di sanzioni attribuiti alle Sezioni giurisdizionali regionali dal legislatore, a norma dell'attuale formulazione dell'art.133, alla Corte dei conti potrebbero essere attribuite solo le sanzioni pecuniarie articolate tra un minimo ed un massimo e non anche le sanzioni pecuniarie proporzionali e quelle pecuniarie stabilite in maniera fissa quali le sanzioni derivanti dalla omessa redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato (riduzione della metà con riferimento alle tre successive mensilità dell'importo dell'indennità di mandato). Inoltre, le sanzioni pecuniarie in commento non rientrano fra quelle la cui irrogazione è rimessa all'iniziativa del PM, essendo attribuito alle Sezioni regionali di controllo, cui la relazione di fine mandato deve essere trasmessa, il potere di accertare il puntuale rispetto della disciplina attraverso un procedimento che si svolge, con le garanzie del contraddittorio, pressoché interamente innanzi alla Sezione regionale di controllo e culmina con una delibera di accertamento del presupposto della sanzione. Il dato normativo consente, pertanto, di scindere tra attività (potere) di controllo, istruttoria e decisoria, spettante alla Sezione regionale di controllo, e potere sanzionatorio, intestato all'amministrazione, che può azionarsi solo sulla base della delibera della Corte, sempre nel rispetto, e quindi in modo vincolato, di determinati ed automatici criteri quantitativi previsti dall'art. 4 comma 6 del d.lgs. 149/2011 e applicando i principi di cui alla l. 689/1981. La mancanza di una norma espressamente attributiva

della giurisdizione e la sola previsione ad opera del Codice della legittimazione del PM a promuovere il giudizio per l'irrogazione delle sanzioni non può costituire pertanto valida base legale per l'attribuzione della potestas iudicandi per quanto possa ritenersi opportuna una sua riconduzione alla materia della contabilità pubblica. Ne consegue un sistema di doppia tutela giurisdizionale (contabile per l'accertamento del presupposto sanzionatorio e ordinaria per il provvedimento sanzionatorio) comunque senza rischi di asimmetrie sistemiche dovute a pronunce di giudici appartenenti a plessi magistratuali diversi dalla Corte dei conti, essendo la fase accertativa e decisoria - che è a monte della sanzione e ne costituisce il presupposto - completamente attratta nel sindacato esclusivo e pieno della giurisdizione contabile, precludendone l'esame da parte di altro giudice. L'eventuale mancato incameramento o l'incameramento di somme inferiori potranno, al più, rilevare ai fini di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa, dovendosi escludere, in ogni caso, che l'esercizio del potere sanzionatorio, che soggiace al principio di stretta legalità ed alle garanzie di cui all'art. 6 CEDU, possa essere indistintamente assegnato sia all'amministrazione sia ad un giudice, e che il suo esercizio sia di spettanza dell'uno o dell'altro (o ad entrambi in violazione del bis in idem) sulla base di un mero criterio empirico alla stregua del quale il potere sanzionatorio spetterebbe a chi lo esercita per primo o a chi lo esercita solo in caso di inerzia dell'altro.

Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale la Valle d'Aosta

Sentenza 9 ottobre 2020 n. 9

Responsabilità amministrativa sanzionatoria pecuniaria in ordine alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie

È inapplicabile, sulla scorta dell'esame letterale e teleologico del vigente quadro normativo, la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 20, comma 7, del TUSP alla revisione straordinaria, nel caso di specie non motivata o non congruamente motivata rispetto agli esiti della ricognizione, disciplinata dall'art. 24 TUSP, il quale ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni ed alle autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lett. a), TUSP), l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico, adempimento soggetto alle sanzioni del citato art. 20. Pertanto, l'accertamento, da parte della Corte, di non conformità a legge della ricognizione straordinaria non potrebbe, nè dovrebbe, per mancanza di previsione testuale e per divieto di applicazione analogica, condurre all'applicazione di sanzioni amministrative. Inoltre, la Corte respinge la questione di incostituzionalità sollevata dall'ufficio requirente che lamenta l'irragionevolezza e l'omesso esercizio della delega legislativa nella mancata previsione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 20 comma 7 TUSP nel caso di mancata adozione ovvero adozione non motivata o non congruamente motivata del provvedimento di cui all'art. 24 comma 1 TUSP. Innanzitutto, il legislatore, nell'esercizio discrezionale della delega e nell'alveo delle varie opzioni costituzionalmente compatibili con i principi e criteri direttivi fissati dal Legislatore delegante, può ben svolgere differenti scelte normative. Il Legislatore, nella sua discrezionalità, ha pertanto ritenuto che la sanzione amministrativa pecuniaria operi in relazione all'inadempimento relativo al piano periodico di razionalizzazione annuale, ragionevolmente frutto di un materiale istruttorio più completo, e non scatti immediatamente in relazione all'iniziale "fotografia" delle partecipazioni contenuta nella revisione straordinaria, in considerazione dell'obiettiva eterogeneità delle due fattispecie di revisione/razionalizzazione, le quali, pur connotate da obiettivi profili di raccordo, cronologici e funzionali, presentano evidenti tratti di differenziazione trattando una di un previo adempimento straordinario una tantum, mentre l'altra un posteriore adempimento "a regime" con cadenza

annuale. Infine, la tipologia di pronuncia che verrebbe richiesta alla Corte costituzionale avrebbe carattere manipolativo di natura additiva finalizzata ad introdurre una disciplina sanzionatoria spettante alla discrezionalità legislativa, quale soluzione costituzionalmente necessaria ("a rime obbligate") della censurata omissione normativa. Tale scenario presupporrebbe, tuttavia, una strutturale omogeneità (e non una mera affinità) delle due fattispecie messe a confronto che nel caso di specie non sussiste.

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

Il Tribunale di Torino dichiara inammissibile il ricorso per l'accertamento del diritto a votare il referendum costituzionale separatamente dalle elezioni amministrative

Giovanni Boggero[1] e Edoardo Caterina [2]

Nonostante la nota sia il frutto di riflessioni comuni, il paragrafo 2 si deve a Giovanni Boggero e il paragrafo 3 si deve a Edoardo Caterina. Introduzione e conclusioni sono state scritte in maniera congiunta.

1. Introduzione.

Con ordinanza del 14 agosto 2020 (R.G. 13057/2020, rel. Sburlati) la Sezione feriale del Tribunale ordinario di Torino, in composizione monocratica, ha dichiarato inammissibile il ricorso d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c. con il quale due cittadini iscritti nelle liste elettorali della Città di Torino avevano chiesto di veder accertato il loro «diritto di votare in conformità alla Costituzione nel referendum *ex* art. 138 Cost. fissato per la data del 20-21 settembre 2020 con votazione distinta e separata da ogni altra votazione».

Tale asserito diritto soggettivo sarebbe risultato leso dall'art. 1-*bis* del d.l. 26/2020, introdotto con legge di conversione n. 59/2020, e, in particolare, dal comma 3 di tale articolo, che aveva esteso anche al referendum confermativo del testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari il principio della concentrazione delle scadenze elettorali, meglio noto come *election day*, originariamente previsto dall'art. 7 del d.l. 98/2011 per vari tipi di consultazioni elettorali, escluso appunto il referendum.[3] Secondo i ricorrenti, tale disposizione si sarebbe posta in contrasto con diversi parametri costituzionali, tra i quali, da un lato, sotto il profilo procedimentale, gli artt. 72, co. 4 e 77 Cost. e, dall'altro, sotto il profilo sostanziale, gli artt. 21 e 48 Cost. Per questa ragione, si chiedeva al giudice adito di sospendere il processo incardinato avanti a sé e di sollevare questione di legittimità costituzionale delle disposizioni richiamate dinanzi alla Corte costituzionale.

Il giudice ha rigettato il ricorso in ragione della carenza di interesse ad agire dei ricorrenti, i quali, proprio in quanto iscritti nelle liste elettorali del Comune di Torino, non avrebbero potuto dolersi della lesione del diritto in parola, considerato che nessun'altra consultazione diversa dal referendum costituzionale si sarebbe svolta a Torino il 20 e 21 settembre 2020. Benché una tale statuizione abbia assunto valore assorbente per la decisione *de qua*, il Tribunale ha giudicato che, «per la natura degli interessi coinvolti», fosse «opportuno svolgere comunque alcune considerazioni di merito sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate, che risultano manifestamente infondate». Tali considerazioni, accanto a quelle preliminari inerenti alle condizioni dell'azione, meritano un commento, tenuto conto che, a partire dalla nota sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, la tutela atipica di mero accertamento *ex* art. 700 c.p.c. riveste ormai una funzione dirimente nel quadro dei diversi meccanismi di giustizia elettorale esistenti nel nostro ordinamento.

2. Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, ma vi è carenza di interesse ad agire e di legittimazione attiva da parte dei ricorrenti.

In via preliminare, occorre sottolineare che il Tribunale non ha accolto l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri resistenti. In maniera piuttosto eccentrica, l'Avvocatura distrettuale dello Stato aveva, infatti, eccepito che la scelta della data in cui indire il referendum costituzionale fosse di per sé sottratta a sindacato giurisdizionale. Una tesi siffatta avrebbe trovato conforto in una consolidata giurisprudenza amministrativa e ordinaria (T.A.R. Lazio sent. n. 10445/2016 e Suprema Corte di Cassazione, Sez. Unite, ord. n. 24624/2016). Al proposito, va, tuttavia, osservato che la giurisprudenza invocata dai resistenti concerneva casi di impugnazione del decreto presidenziale di indizione del referendum – che, a detta del T.A.R. Lazio, avrebbe avuto «funzioni di garanzia e di controllo aventi carattere neutrale poste a presidio dell'ordinamento» – e non riguardava domande di accertamento della portata di un diritto soggettivo *ex* art. 700 c.p.c. le quali, semmai, contestano in radice le disposizioni legislative che giustificano il decreto di indizione.

Pertanto, la tesi dei resistenti per cui la scelta della data del referendum è un atto politico libero nel fine del tutto sottratto a sindacato giurisdizionale prova troppo. Peraltro, a ben vedere, non solo non corrisponde al vero che il decreto di indizione del referendum sia *ex se* sottratto a sindacato giurisdizionale,[4] ma, nel caso di specie, a essere contestata non era *sic et simpliciter* la data della consultazione, bensì la scelta legislativamente fondata di abbinare il referendum con elezioni suppletive per la Camera dei Deputati, elezioni regionali e comunali. E tale scelta, a partire dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, pare pienamente sindacabile per il tramite dell'instaurazione di un giudizio di mero accertamento nella misura in cui essa sia suscettibile di riverberarsi in maniera irragionevole sulla libertà di esercizio del voto. Del resto, pur essendo stata invocata a proprio sostegno dai resistenti anche l'ordinanza n. 169/2011 della Corte – la quale aveva risolto un conflitto di attribuzioni tra Comitato promotore e Governo su una questione di mancato accorpamento – va osservato come quest'ultima faccia esplicitamente salva e, anzi, confermi l'ipotesi che la discrezionalità del Governo nello scegliere la data della consultazioni incontri necessariamente il limite dell'ipotesi in cui «sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale idonee a determinare un'effettiva menomazione dell'esercizio del diritto di voto referendario» (così già: Corte costituzionale, ordinanze n. 38/2008, n. 198/2005 e n. 131/1997).

Rispetto all'anzidetta eccezione, il Tribunale di Torino non si esprime esplicitamente, ma, addentrandosi nell'esame dell'ammissibilità, si limita a esercitare la propria giurisdizione. Premesso, quindi, che il giudice ordinario ha giurisdizione per decidere di eventuali menomazioni del diritto di voto cagionate anche dalla scelta della data di indizione del referendum, *rectius* del suo abbinamento con altre consultazioni aventi natura non referendaria, il ricorso *de quo* è stato, tuttavia, ritenuto inammissibile per carenza di interesse ad agire dei ricorrenti ai sensi dell'art. 100 c.p.c. Tale carenza di interesse viene motivata dal giudice sulla base della circostanza che i ricorrenti non avrebbero potuto lamentare la lesione del diritto invocato, visto che nella circoscrizione nelle cui liste elettorali essi sono iscritti non è previsto lo svolgimento di consultazioni elettorali altre dal referendum costituzionale e, pertanto, la concentrazione delle scadenze elettorali non potrebbe avere effetto sulle modalità o meglio sulla libertà di esercizio del loro voto; esso, infatti, avrebbe potuto essere espresso unicamente in occasione del referendum. Vero, è, che la Corte costituzionale ha ricordato come «la natura dell'azione di accertamento non richieda necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione» (§ 3.3 sent. n. 35/2017), ma, nel caso di specie, era in radice escluso che un qualche pregiudizio potesse anche solo potenzialmente verificarsi, sicché, a differenza dei giudizi *a quibus* che avevano originato le note sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, nel caso in oggetto non si presentava nessuno stato di incertezza o di

dubbio, neanche in astratto, sull'esatta portata del diritto di voto dei ricorrenti e sul suo libero esercizio, trattandosi piuttosto, secondo la nota espressione del Liebman, di un'incertezza puramente interna al soggetto o accademica.[5]

Né sarebbe, del resto, stato possibile per gli attori in giudizio aggirare l'ostacolo del difetto di interesse sulla base di una *legitimatio ad causam* fondata su un'*actio popularis*, visto e considerato che per far valere un diritto altrui in nome proprio occorre che si verta in uno dei casi tassativamente previsti dalla legge per una sostituzione processuale (art. 81 c.p.c.). A questo riguardo, il Tribunale ha sostenuto che l'esclusione di una siffatta soluzione, fondata su una legittimazione straordinaria, avrebbe, del resto, ricevuto una implicita conferma dall'ordinanza n. 195/2020 (rel. Amato), con la quale la Corte costituzionale aveva da poco dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal Comitato promotore per il referendum nei confronti delle Camere, del Presidente della Repubblica e del Governo e avente ad oggetto la richiesta di annullare un abbinamento di consultazioni idoneo a produrre un'illegittima contaminazione di istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta aventi matrice ontologicamente differente. La Corte, infatti, nel respingere il ricorso e la richiesta di misure cautelari, aveva ricordato, tra l'altro, che la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore «una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale». Sembra, cioè, doversi dedurre da quanto esposto dal Tribunale che se tale sostituzione non può in alcun modo inverarsi qualora a rivendicarla sia il Comitato promotore, a maggior ragione ciò non possa verificarsi per due semplici cittadini elettori.

In realtà, per quanto suggestiva, tale argomentazione non convince, innanzitutto perché a essa è sottesa una ricostruzione inesatta dell'ordinanza della Corte costituzionale, la quale non ha affatto dichiarato l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, ma per loro difetto di interesse al ricorso in relazione all'asserita lesione delle loro prerogative costituzionali. In particolare, occorre osservare che l'inciso della Corte, richiamato dal Tribunale, secondo cui «la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale» – in effetti piuttosto ambiguo – non stava a significare che i promotori non potessero sollevare il conflitto interorganico avanti ad essa. Val la pena, infatti, rammentare che, nel caso di specie, il conflitto era stato sollevato nel corso di un procedimento referendario attivato non su iniziativa popolare, ma su istanza di più di un quinto dei membri del Senato della Repubblica. Pertanto, non esisteva alcun Comitato promotore propriamente detto, visto che l'art. 6, co. 2 della legge n. 352/1970 richiede allo scopo la semplice designazione di tre delegati. I soggetti che hanno sollevato il conflitto non rappresentavano, quindi, il corpo elettorale genericamente inteso, bensì soltanto una minoranza parlamentare. La Corte avrebbe, pertanto, potuto agevolmente negare la loro auto-qualifica di "potere dello Stato" e disconoscerne la *legitimatio ad causam*.[6] Preso atto, invece, del riconoscimento della legittimazione attiva dei delegati a sollevare il conflitto, se si volesse comunque tentare di offrire un'interpretazione processualmente corretta dell'anzidetto inciso, bisognerebbe osservare quanto segue: ove non esista un Comitato promotore, ma vi sia soltanto un gruppo di delegati, questi ultimi, pur legittimati al ricorso, qualora contestino l'abbinamento tra consultazioni elettorali, agirebbero al di fuori delle proprie attribuzioni, ossia difetterebbero di interesse ad agire, poiché, non rappresentando il corpo elettorale, ma soltanto una minoranza parlamentare, non potrebbero farsi interpreti di una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto. L'inciso è quindi riferito all'interesse ad agire (dei delegati) e non alla legittimazione (del Comitato promotore). Così stando le cose, il riferimento all'ordinanza n. 195/2020 da parte del Tribunale pare fuorviante e, anzi, idoneo a condurre a un esito opposto a quello a cui è invece addivenuto il giudice torinese. Ammesso e non concesso che le condizioni dell'azione nel conflitto interorganico davanti alla Corte costituzionale e quelle esistenti per il processo *ex* art. 700 c.p.c. davanti al giudice civile possano essere assimilate, il riconoscimento della legittimazione attiva dei delegati avrebbe semmai dovuto condurre all'accertamento della sussistenza anche di quella dei ricorrenti. A quel punto, a differenza della minoranza parlamentare, sarebbe stato difficile argomentare che un gruppo più o meno numeroso di cittadini elettori non potesse farsi interprete del corretto esercizio del diritto di voto. In

realtà, anziché far uso di un'argomentazione *a fortiori* del tutto inadatta al caso, il Tribunale di Torino avrebbe forse dovuto limitarsi a evidenziare l'impossibilità di assimilare la posizione del Comitato promotore e così di quella dei delegati della minoranza parlamentare (nel processo costituzionale) a quella dei singoli componenti del corpo elettorale (in altra sede processuale), i quali solo eccezionalmente sono legittimati ad agire *uti cives*, anziché *uti singuli*.[7]

Infine, val la pena ancora spendere qualche parola rispetto all'eccezione dell'Avvocatura distrettuale dello Stato circa l'inammissibilità del ricorso per difetto di strumentalità dell'azione *ex* art. 700 c.p.c. Tale eccezione risulta assorbita dall'accoglimento delle precedenti eccezioni in ordine al difetto di interesse ad agire e di legittimazione attiva dei ricorrenti e non è, quindi, stata affrontata. Nondimeno, è curioso notare che l'Avvocatura erariale ritenga di dover ancora eccepire il difetto di strumentalità tra la domanda cautelare proposta e il diritto soggettivo da far valere nel procedimento principale sul presupposto che non sarebbero rinvenibili provvedimenti urgenti da adottare da parte del giudice adito. Come noto, invece, già anche prima della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale (cfr., *ex multis*, ord. nn. 393/2008, 25/2006, sentt. nn. 183/1997, 367/1991, 444/1990), nell'ambito della tutela d'urgenza atipica di mero accertamento, la domanda cautelare coincide con la richiesta di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, richiesta che dovrà necessariamente risultare funzionale a impedire la dedotta lesione del diritto di voto esercitabile dai ricorrenti in sede elettorale. Nel dettaglio, l'adozione del provvedimento sospensivo dell'atto impugnato non esaurisce, infatti, il potere cautelare del giudice *a quo*, dal momento che la pronuncia cautelare, nella sua prima fase, viene pur sempre accolta "a termine", ossia con un atto interinale e provvisorio, efficace fino alla decisione della questione di legittimità costituzionale contestualmente sollevata; dopodiché, all'esito del giudizio dinanzi alla Corte, il giudice deciderà "in via definitiva", tenendo conto, ai fini della valutazione del *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale (così già: Tribunale di Alba, ord. 22 gennaio 2013, che riprende Consiglio di Stato, Sez. VI, Pres. Severini; rel. Giovagnoli, sent. 28 novembre 2011, n. 6277). Peraltro, va tenuto conto che la strumentalità dell'art. 700 c.p.c. è una strumentalità ormai attenuata o allentata. Il nuovo art. 669-*octies*, comma 6 c.p.c. (introdotto con l. 80/2005) non richiede, infatti, più la stretta strumentalità del procedimento cautelare alla instaurazione di una fase di merito, sicché tutto l'interesse del ricorrente potrà concentrarsi anche solo nel conseguimento della misura cautelare.[8]

3. La libertà del voto non è lesa dall'accorpamento del referendum... indipendentemente dall'emergenza pandemica?

Il Tribunale di Torino non si è limitato ad accertare la carenza di interesse ad agire, ma, in modo invero originale, ha ritenuto di addentrarsi anche nel merito della questione in ragione della «natura degli interessi coinvolti»; quasi a rafforzare col merito una argomentazione in rito non del tutto incontrovertibile. Le questioni di costituzionalità evidenziate dagli attori ruotavano essenzialmente intorno a tre aspetti. I primi due concernono vizi formali della legge di conversione del summenzionato d.l. 26/2020. Si lamentava in primo luogo la violazione dell'art. 72, comma 4 Cost. per via della questione di fiducia apposta «in materia elettorale» durante l'iter di conversione; in secondo luogo la violazione dell'art. 77 Cost. in ragione della estraneità dell'art. 1-*bis*, approvato in sede di conversione, rispetto alla materia oggetto del d.l. originario. Il terzo aspetto riguardava, invece, la «violazione della libertà e genuinità del voto», asseritamente cagionata dall'accorpamento di elezioni con referendum (i parametri costituzionali invocati a tal proposito sono gli artt. 21 e 48 Cost.). Proprio quest'ultimo aspetto risulta di maggiore interesse e merita quindi maggiore spazio nella trattazione, laddove gli altri due possono essere affrontati in poche battute.

Circa il problema della questione fiducia «in materia elettorale» (art. 72, comma 4 Cost.), del tutto esatto appare il rilievo del giudice per il quale la decisione di abbinamento del referendum esulerebbe dalla suddetta materia. A parere di chi scrive, la questione va posta più precisamente in

questi termini: alla autonomia delle Camere (art. 64 Cost.) va riconosciuta una certa discrezionalità circa la definizione della «materia elettorale». Si segnala che alla Camera dei deputati, il c.d. lodo Casini (2002) ha stabilito, seppure ai fini della «secretabilità del voto», che «per leggi elettorali devono intendersi solo le norme che riguardano i meccanismi di trasformazione dei voti in seggi»[9]. L'interpretazione dell'art. 72, comma 4 Cost. data su questo punto dalle Camere non potrà essere sindacata, stante la ben nota giurisprudenza inaugurata dalla sent. n. 9 del 1959, salvo che essa non risulti palesemente *contra constitutionem.* Il che non è certamente il caso dell'*election day.* Un simile rilievo è assorbente rispetto alla *vexata quaestio* della compatibilità con l'art. 72, comma 4 della questione di fiducia sulle leggi elettorali[10].

Quanto all'eterogeneità della legge di conversione del decreto-legge, la censura appare invero bizzarra, ove solo si legga il titolo del d.l. 26/2020: «Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020». La Corte costituzionale ha infatti individuato ne «l'*evidente estraneità* della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» (sent. n. 22 del 2012) la premessa necessaria a una dichiarazione di illegittimità costituzionale, né mai si è spinta a chiedere una completa identità di materia[11]. Anzi, nella recente sent. n. 247 del 2019 la Corte ha chiaramente affermato, coerentemente con la giurisprudenza pregressa, che «la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente 'estranee' o addirittura 'intruse', cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione».

Venendo all'ultima censura, essa attiene essenzialmente alla lesione della libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.[12] L'art. 21 Cost. viene richiamato nella sua declinazione di «diritto a essere informati»[13] in relazione alla presunta disuguaglianza nella «fruizione della campagna elettorale» tra cittadini chiamati al solo voto referendario e cittadini chiamati anche al voto regionale e locale. Tale richiamo risulta, tuttavia, improprio, atteso che nella *libertà* del voto rientra certamente anche il diritto a una corretta informazione pre-elettorale[14]. Ciò posto, non si può negare che, in via di principio, l'abbinamento di consultazioni referendarie ad altre elezioni non sia un fattore del tutto neutrale rispetto all'esito delle stesse elezioni. È, infatti, evidente che si tratta di una tecnica volta a incentivare la partecipazione elettorale. In passato, l'accorpamento di elezioni politiche e consultazioni referendarie era stato proposto proprio per disincentivare l'astensionismo che aveva fatto fallire numerosi referendum abrogativi[15]. Il Tribunale di Torino ritiene infondata la censura riprendendo l'assertiva argomentazione svolta dalla Corte costituzionale nella detta ord. n. 195 del 2020 per la quale non «può dirsi che la contestualità tra differenti campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi d'informazione dedicati alla campagna referendaria»; viene, inoltre, richiamata l'ord. n. 169 del 2011 che viene letta come espressiva «dell'indifferenza di tale scelta organizzativa rispetto ai valori costituzionali».

Singolarmente, il giudice non si appoggia all'argomento della eccezionalità delle circostanze dettate dalla crisi pandemica. Si lascia intendere che anche in circostanze normali l'accorpamento del referendum costituzionale sarebbe senz'altro legittimo. In questo senso, del resto, va anche l'anzidetta pronuncia del T.A.R. Lazio, ove si rileva che «non è possibile ritenere *ex ante* che la contestualità con altre elezioni e l'articolazione su due giorni comporti alterazioni del voto referendario»[16]. *A posteriori,* si può dire che il timore di una partecipazione «a macchia di leopardo» (che affiora, sia pure in modi diversi, sia nella ord. n. 195/2020 che nella sentenza in commento) è stato ridimensionato dai fatti[17]; in ogni caso, da una analisi del voto può desumersi che l'accorpamento non ha spiegato alcuna decisiva influenza sull'esito delle consultazioni referendarie[18].

La Corte costituzionale sembra, invece, tracciare un quadro assai più sfumato. Innanzitutto, essa fa leva sull'eccezionalità della situazione pandemica[19]; in secondo luogo, nota che nel referendum costituzionale non è previsto un quorum strutturale. Il che, *a contrario*, farebbe calare qualche ombra sulla legittimità di un simile accorpamento in tempi «normali» e con riferimento a un

referendum abrogativo (si noti che l'ord. n. 169 del 2011 si pronunciava su un caso opposto: il Governo *non* aveva accorpato le consultazioni, contrariamente alle richieste del comitato promotore).

Queste vicende giurisprudenziali lasciano aperta la questione circa la legittimità di eventuali accorpamenti in tempi non pandemici. Anche le differenze tra referendum costituzionali e referendum abrogativi non sono ben chiarite a tal proposito[20]. Eppure, la distinzione pare opportuna, dal momento che l'eventuale *ratio* ostativa all'accorpamento sarebbe diversa a seconda che il referendum fosse indetto *ex* art. 75 ovvero *ex* art. 138 Cost. Nel primo caso, come implicitamente riconosce anche la Corte costituzionale, si avrebbe un intervento del Governo volto a promuovere l'affluenza e, quindi, a favorire la riuscita del referendum (che, come noto, trova oggi il suo maggiore ostacolo nel raggiungimento del quorum strutturale). Nel secondo caso, l'accorpamento non potrebbe essere certo considerato un *escamotage* per superare il quorum, ma risulterebbe comunque problematico per altri versi. Si potrebbe, infatti, sostenere che abbinando una consultazione politica a un referendum costituzionale si «contaminerebbe» un processo decisionale di rango costituzionale con le logiche della normale competizione elettorale politico-partitica[21]. Certamente questa «contaminazione» è in parte inevitabile, ma lo Stato – potrebbe sostenersi – dovrebbe fare il possibile per evitarlo, cercando di preservare la consultazione nella sua "purezza costituzionale" Del resto, è innegabile che, in caso di abbinamento, la campagna elettorale dedicherebbe meno spazio all'informazione e al dibattito sulla revisione costituzionale, tendendo inevitabilmente a mescolare i contenuti delle diverse consultazioni[22]. Ciò si è in parte verificato anche nel corso dell'ultima campagna elettorale, a giudicare dalle delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) che hanno ripetutamente tenuto per «assolutamente inadeguato» lo spazio garantito da diverse emittenti alla campagna referendaria[23]. Da questo punto di vista le affermazioni del Tribunale di Torino e anche quelle della Corte costituzionale paiono, allora, apodittiche o comunque opinabili. Non si può certo affermare che l'accorpamento causerebbe di per sé una inadeguata informazione, ma non si può neppure negare che le *chances* di una informazione migliore aumentino in assenza di accorpamento. Bisogna in ogni caso riconoscere che quella dell'accorpamento si presta a essere una tecnica che consente al Governo di esercitare un'influenza sull'andamento delle consultazioni referendarie. Nel caso di specie va rilevato che i promotori delle varie iniziative volte a scongiurare l'accorpamento appartenevano allo schieramento che sosteneva il "No". Essi ritenevano, sulla base di sondaggi e opinioni di analisti politici[24], che una maggiore affluenza avrebbe avvantaggiato il "Sì", sul presupposto che la fascia di popolazione potenzialmente astensionista fosse prevalentemente favorevole alla revisione costituzionale. Come già detto, l'accorpamento non si è in realtà mostrato decisivo in uno scenario dove la proposta di revisione ha ottenuto quasi il 70% di voti favorevoli. Tuttavia non si deve escludere che nel futuro l'affluenza possa dimostrarsi decisiva e che un referendum costituzionale possa avere esiti diversi a seconda che sia abbinato o meno ad altre consultazioni.

4. Conclusioni: i limiti della «giustificazione pandemica».

In conclusione, la sentenza *de qua* offre un interessante esempio di azione di mero accertamento in materia elettorale, rispetto alla quale il Tribunale di Torino ha negato la sussistenza dell'interesse ad agire e la legittimazione attiva dei ricorrenti. Benché la via del ricorso *ex* art. 700 c.p.c. si presti a facilitare l'esame di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale da parte della Corte costituzionale, questo caso mostra come una corretta disamina dei profili di ammissibilità della domanda da parte del giudice adito consenta di evitare che essa si trasformi in una surroga del ricorso diretto paventata da parte della dottrina[25]. Senonché, le argomentazioni del Tribunale non sono sempre lineari e, forse anche perché influenzate dalle eccezioni sollevate dall'Avvocatura erariale, appaiono, talora, incoerenti rispetto alla giurisprudenza costituzionale citata. In particolare,

il richiamo all'ordinanza n. 195/2020 della Corte costituzionale risulta fuorviante, poiché teso ad assimilare le condizioni dell'azione nel processo costituzionale a quelle del processo *ex* art. 700 c.p.c.

Anche la scelta irrituale di approfondire il merito delle doglianze in ordine alla asserita illegittimità costituzionale delle disposizioni ritenute lesive del diritto di voto lascia qualche dubbio, specie perché il Tribunale sembra motivare la loro manifesta infondatezza a prescindere dall'evento pandemico. Di contro, non si può non condividere in proposito l'opinione di chi, in dottrina, ha invitato alla cautela circa l'abbinamento di referendum ad altre elezioni e ha giudicato l'*election day* giustificabile solo alla luce dell'eccezionalità dell'emergenza dovuta alla pandemia da Covid-19[26]. Allo stesso tempo, occorre notare come anche il richiamo alla pandemia in corso richieda pur sempre un minimo di argomentazione. È senz'altro vero che la diffusione del virus ha rappresentato una circostanza straordinaria e imprevedibile, ma ciò non porta logicamente alla conclusione che essa giustifichi *ipso facto* l'accorpamento; anche perché se la circostanza da straordinaria e imprevedibile si stabilizzasse, facendosi nel frattempo ordinaria, non sarebbe illogico pretendere che il Governo fosse gravato dell'onere di organizzare le consultazioni, pur con tutte le necessarie precauzioni del caso, secondo i crismi, appunto, dell'ordinarietà o della "nuova" ordinarietà, ossia senza il sacrificio, ancorché parziale, della libertà di esercizio del voto.

A questo proposito, vale la pena ricordare che anche in un contesto siffatto, chi esercita la giurisdizione (specie quella costituzionale) è chiamato ad accertare la non irragionevolezza ossia la non sproporzione della misura adottata dal legislatore. Nelle vicende giurisprudenziali esaminate, invece, stupisce che il test di proporzionalità non sia stato neppure abbozzato. Nessun giudice, nemmeno quello costituzionale nell'anzidetta ord. n. 195/2020, si è, infatti, domandato se l'accorpamento delle elezioni fosse non soltanto idoneo, ma anche necessario e adeguato rispetto allo scopo di impedire la diffusione del contagio.

1 Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino.

2 Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata.

3 Sul rinvio del referendum e sulle problematiche costituzionali ad esso legate si veda per tutti: G. Tarli Barbieri, *Il rinvio delle elezioni in tempo di coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in: Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020, 967 e sgg.

4 T.A.R. Lazio (Sez. II bis, Pres. Stanizzi; rel. Mangia), n. 10445/2016. Come si ricava da tale decisione, la sottrazione al sindacato non è assoluta, ma inerente al profilo della formulazione del quesito referendario, dato che esso è stato recepito nel decreto dopo il controllo dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Cfr. in proposito: F. Politi, *Diritto pubblico*, Torino, 2017, 264. Per quanto concerne l'impugnazione del decreto di indizione del referendum costituzionale in oggetto vedasi: T.A.R. Lazio (Sez. II bis, Pres. Stanizzi; rel. Gatto), n. 9188/2020. In tale caso, era stato originariamente censurato il differimento *sine die* del referendum, doglianza rispetto al cui accoglimento i ricorrenti non avrebbero, tuttavia, avuto più interesse, stante la fissazione nelle more del giudizio della data della consultazione; i ricorrenti avevano insistito per la sussistenza dell'interesse anche a fronte della successiva fissazione della data celebrativa del referendum, ma il T.A.R. aveva rigettato la doglianza perché inammissibile, ancor prima che infondata, in quanto contenuta in memoria non notificata. Ai fini di quanto si è detto, resta, tuttavia, che i decreti di indizione di referendum non possono ritenersi *ex se* sottratti a sindacato giurisdizionale.

5 Così: E.T. Liebman, *Manuale di diritto processuale civile*, Milano, 1984, 161. Sulle azioni di mero accertamento e la necessità che ai fini dell'interesse ad agire sussista quantomeno l'oggettività della contestazione e la potenzialità del conseguente pregiudizio: C. Mandrioli, *Diritto processuale civile*, Vol. I, 2017, 70-72. Cfr. anche di recente: G. D'Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018, 65-67.

6 Si vedano in dottrina: R. Pinardi, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195/2020*, in: Consulta Online, n. 3/2020, 480-481; P. Logroscino, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettoral-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in: www.federalismi.it n. 32/2020, 127-128; M.G. Rodomonte, *Il diritto ad essere informati quale profilo fondamentale della tutela del diritto di voto e la controversa questione dell'abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni. Alcune riflessioni a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale*, in: Osservatorio AIC, n. 6/2020, 531-532.

7 Cfr. A. Amato, *Vecchi e nuovi casi di tutela dei diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'azione di accertamento*, in: www.dirittifondamentali.it, n. 2/2020, 656, il quale osserva come l'accesso alla giustizia costituzionale tramite ricorso *ex* art. 700 c.p.c. è tutto fuorché indiscriminato. In particolare, il giudice civile dovrebbe verificare attentamente le condizioni dell'azione, tra cui la legittimazione attiva in mancanza della quale saremmo di fronte ad un'azione popolare.

8 Sul punto si veda: A. Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, 648 e sgg.

9 Cfr. Giunta per il Regolamento, 7 marzo 2002. La giurisprudenza parlamentare più recente ha confermato questo orientamento: cfr. Giunta per il Regolamento, 12 gennaio 2015.

10 Cfr. R. Ibrido, *La materia elettorale nel Regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in N. Lupo, G. Piccirilli (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, 2016, 59 (nel senso della ammissibilità della questione di fiducia su una legge elettorale); D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'"Italicum" e le sue numerose anomalie*, in: Osservatorio AIC, luglio 2015 (che invece ritiene la questione di fiducia su leggi elettorali non compatibile con l'art. 72, comma 4).

11 Cfr. anche le sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008. Il caso di scuola è la nota sent. n. 32 del 2014 che dichiarava l'illegittimità costituzionale di disposizioni in materia di stupefacenti del decreto-legge sulle olimpiadi invernali di Torino.

12 Riconduce il problema dell'accorpamento all'art. 48 Cost.: E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, in: Forum di Quaderni Costituzionali, n. 4/2020, 313.

13 Cfr. *ex multis* le sentt. Corte cost. nn. 105 del 1972, 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988.

14 Cfr. Corte cost. n. 155 del 2002; G. Tarli Barbieri,*La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018 20 s.

15 Si veda in proposito: AA.VV. *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, in: Astrid online, dicembre 2006, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pape/Paper-election-year-01_12_06.pdf (ultimo accesso 16 dicembre 2020).

16 T.A.R. Lazio (Sez. II bis, Pres. Stanizzi, rel. Gatto), n. 9188/2020.

17 Così anche: G. Tarli Barbieri, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in: Le Regioni, n. 4/2020, 721 e sgg.

18 Così E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, cit., 323 s.

19 «Nel caso di specie, già in sede di mera delibazione degli argomenti del ricorrente emerge che essi, a fronte della situazione eccezionale legata all'epidemia che ha portato all'accorpamento, non adducono circostanze, che dovrebbero risultare esse stesse eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio (ordinanza n. 169 del 2011)».

20 Ma in dottrina si veda da ultimo: M. Plutino, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in: Nomos, n. 1/2020.

21 In questo senso cfr: A. Celotto, *Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali. Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. AS 1845*, in www.senato.it, 2-3; M. Plutino, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, cit., 10 s. Si noti tuttavia che anche per il referendum abrogativo può forse individuarsi la stessa *ratio*, dal momento che la legge n. 352 del 1970 ne vieta lo svolgimento in contemporanea con le elezioni politiche: cfr. E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, cit., 326 s.

22 Così anche V. De Santis, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in: Osservatorio AIC, 3/2020 (che parla di un rischio di «trascinamento del voto»).

23 Cfr. delibere nn. 387/20/CONS; 388/20/CONS; 389/20/CONS; 390/20/CONS; 391/20/CONS; 392/20/CONS. Cfr. anche: E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, cit., 325.

24 Si veda ad esempio: M. Perrone, *Referendum e incognita astensionismo. Pregliasco (YouTrend): «Potrebbe favorire il No»*, in: Il Sole 24 ore, 26 agosto 2020, https://www.ilsole24ore.com/art/referendum-e-incognita-astensionismo-pregliasco-youtrend-potrebbe-favorire-no-ADLA87k (ultimo accesso 16 dicembre 2020).

25 Cfr. A. Mangia, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in: www.lacostituzione.info, 15 febbraio 2017.

26 Questa in sintesi la posizione di E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, cit., 328.

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

Brevi osservazioni su natura e limiti della discrezionalità sottesa al potere di scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L.

Silvia Gimigliano[1]

(Abstract)

Il contributo si propone di approfondire le caratteristiche della discrezionalità sottesa all'adozione del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, misura amministrativa di prevenzione stabilita dall'art. 143 d.lgs. 267/2000 a tutela del sistema democratico locale.

Muovendo dal contrasto interpretativo sulla natura della discrezionalità in parola, si ricostruisce il quadro degli interessi coinvolti; in tale ambito viene in rilievo il delicato rapporto fra interesse allo svolgimento democratico della vita amministrativa, interesse al rispetto della volontà elettorale e interesse alla conservazione degli esiti del voto.

Si riflette poi su punti di contatto, analogie e differenze che intercorrono fra la valutazione di scioglimento, operata dalla p.a., e l'accertamento penale di condotte indicative dell'esistenza di «collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori» locali «ovvero... forme di condizionamento degli stessi» ex art. 143, co. 1, t.u.e.l..

Sulla base di quanto emerso si formulano, quindi, considerazioni conclusive su contenuto e limiti della discrezionalità nel caso in esame. In particolare, si mette in evidenza come essa risulti difficilmente riconducibile alle tradizionali categorie adottate da dottrina e giurisprudenza; e come lo spazio valutativo dell'amministrazione, ampio a fronte di fatti penalmente irrilevanti, incontri un limite fisiologico nell'accertamento penale.

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La compresenza di aspetti di discrezionalità tecnica ed amministrativa. - 3. Valutazione di scioglimento e accertamento penale di condotte indicative dell'esistenza di «*collegamenti*» o «*forme di condizionamento*» *ex* art. 143, co. 1, t.u.e.l.. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Lo scioglimento del consiglio comunale «*conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare*»[2], di cui all'art. 143 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267[3], costituisce una misura preventiva di carattere straordinario[4] volta a tutelare la «*funzionalità dell'ente locale e dei suoi organi elettivi*»[5].

In particolare, come ha recentemente ribadito il Consiglio di Stato, il primo comma dell'art. 143 stabilisce «*un modello di valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione, con riguardo ad un evento di pericolo per l'ordine pubblico*»[6]. Segnatamente, lo scioglimento è disposto[7] «*quando... emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare*

degli amministratori» locali, «*ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione delprocedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali..., nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica*» (art. 143, co. 1).

Nel valutare se sussistano o meno detti presupposti, l'amministrazione statale gode di una discrezionalità particolarmente ampia, il cui esercizio, per costante orientamento giurisprudenziale, è soggetto ad un sindacato giurisdizionale di tipo estrinseco[8].

Questo scritto si propone di approfondire le caratteristiche della discrezionalità in parola, circoscrivendo l'indagine a due aspetti: *(i)* la sua natura e *(ii)* il rapporto intercorrente fra la valutazione di scioglimento e l'accertamento penale di condotte indicative dell'esistenza di «*collegamenti*» o «*forme di condizionamento*» *ex* art. 143, co. 1, t.u.e.l..

2. La compresenza di aspetti di discrezionalità tecnica ed amministrativa.

Come noto, si definisce discrezionalità amministrativa la «*potestà affidata alla pubblica amministrazione di ponderare i diversi interessi (pubblici e privati) coinvolti nell'adozione di un determinato provvedimento amministrativo, operando una scelta in vista del perseguimento dell'interesse pubblico primario*» alla cui cura è finalizzato l'esercizio del potere amministrativo[9].

Da essa si distingue la discrezionalità c.d. tecnica, che attiene alle valutazioni tecniche, ossia alle valutazioni che la p.a. compie quando applica «*regole tecniche appartenenti a scienze inesatte*» per accertare fatti complessi[10]. Non vengono in considerazione, qui, interessi contrapposti, ma soltanto l'interesse pubblico fissato dalla norma attributiva del potere; la rilevanza di tale interesse nel caso concreto è implicitamente verificata dall'autorità amministrativa attraverso il giudizio di sussunzione del fatto nella fattispecie legale[11].

La discrezionalità che caratterizza la valutazione di scioglimento, sovente qualificata dalla giurisprudenza amministrativa come tecnica[12], sembra, invero, presentare caratteristiche proprie di entrambe le categorie. Difatti, se sul versante normativo l'art. 143, co. 1, t.u.e.l. non prospetta la ponderazione di interessi (ma si limita ad imporre alla p.a. di provvedere allo scioglimento qualora ne ravvisi i presupposti)[13], su quello giurisprudenziale non mancano pronunce che offrono indicazioni di segno diverso.

Ciò premesso, appare utile ricostruire brevemente il quadro degli interessi in gioco.

La misura prevista dall'art. 143 t.u.e.l. salvaguarda, in sostanza, due interessi primari: quello allo «*svolgimento democratico della vita amministrativa e dell'autonomia dell'ente locale*»[14] e quello alla tutela preventiva dell'ordine e della sicurezza pubblica[15].

Lo scioglimento del consiglio comunale incide, evidentemente, sul diritto di elettorato attivo e passivo, in quanto elide i risultati della consultazione elettorale. A ben vedere, però, come evidenzia il Consiglio di Stato, il rimedio interviene su istituzioni comunali «*solo formalmente*» democratiche[16]. Questo rilievo suggerisce di distinguere tra interesse (costituzionalmente rilevante) al rispetto della volontà elettorale e (mero) interesse alla conservazione degli esiti del voto.

Il ruolo del primo interesse risulta, in qualche misura, indefinito.

In alcune sentenze è considerato un interesse secondario, del quale la valutazione amministrativa deve tener conto. Nello specifico, la giurisprudenza, valorizzando la pari rilevanza costituzionale dei valori coinvolti, chiarisce che la p.a. deve operare una «*ponderazione comparativa tra...*

l'espressione della volontà popolare... e... la tutela dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla vita civile, nonché di imparzialità, di buon andamento e di regolare svolgimento dell'attività amministrativa»[17].

Nondimeno, se l'accento viene posto sulla *ratio* dell'art. 143 t.u.e.l., consistente nel correggere «*situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale*»[18], si profila una tendenziale coincidenza fra l'interesse al rispetto della volontà elettorale e l'interesse primario allo svolgimento democratico della vita amministrativa. Così, il Consiglio di Stato puntualizza che il provvedimento dissolutorio non si fonda sulla «*contrapposizione*», bensì sulla «*sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità*»[19].

Il duplice ruolo svolto dall'interesse al rispetto della volontà elettorale trova ragione in un paradosso: se per un verso lo scioglimento del consiglio comunale costituisce una «*deroga*» al rapporto di rappresentanza democratica che si instaura fra la comunità locale e l'organo elettivo[20], per altro verso non si può ignorare che il commissariamento è «*posto proprio a tutela dell'effettivo svolgimento*» di quel rapporto[21] (della cui lesione è sintomatica la sussistenza dei presupposti indicati dall'art. 143, co. 1[22]).

La soddisfazione degli interessi primari (ai quali, come detto, risulta riconducibile quello al rispetto della volontà elettorale), realizzata dal provvedimento di scioglimento, comporta necessariamente il sacrificio dell'interesse (secondario) alla conservazione degli esiti del voto[23].

Nel caso in cui la determinazione di scioglimento contrasti con le valutazioni contenute nella relazione prefettizia di cui all'art. 143, co. 3, t.u.e.l., l'obbligo motivazionale a carico dell'amministrazione (circa appunto le «*ragioni che rendono prevalente lo scioglimento del consiglio comunale con incidenza sul consenso a suo tempo espresso dall'elettorato*») risulta particolarmente gravoso[24].

Da ultimo, occorre rilevare che l'interesse privato alle «*garanzie partecipative*» e al «*contraddittorio*» procedimentale subisce una significativa compressione (desumibile, fra l'altro, dalla non necessarietà della comunicazione di avvio del procedimento *ex* art. 7 l. 241/1990)[25]. Essa è ritenuta dalla giurisprudenza giustificata alla luce della «*natura preventiva e cautelare*» del provvedimento di scioglimento e del fatto che «*gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale*»[26].

3. Valutazione di scioglimento e accertamento penale di condotte indicative dell'esistenza di «*collegamenti*» o «*forme di condizionamento*» *ex* art. 143, co. 1, t.u.e.l..

Stante la funzione preventiva dell'istituto, l'art. 143, co. 1, d.lgs. 267/2000 consente all'amministrazione di adottare il provvedimento di scioglimento anche a fronte di situazioni prive di rilievo penale[27]. Come sottolinea la giurisprudenza, questa scelta del legislatore tiene conto della «*scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie concrete forme di connessione o di contiguità e, dunque, di condizionamento fra le organizzazioni criminali e la sfera pubblica*», a cui si contrappone la «*necessità di evitare, con immediatezza, che l'amministrazione dell'ente locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata*»[28].

Si delineano, quindi, «*piani di accertamento*» distinti: altro è la valutazione operata dall'autorità amministrativa in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 143, co. 1 (piano «*amministrativo di pericolo*»); altro è l'eventuale rilevanza penale delle condotte, tenute dagli

amministratori locali o da altri soggetti, indicative dell'esistenza di «*collegamenti*» o di «*forme di condizionamento*» ai sensi della predetta disposizione (piano «*penale di responsabilità*»)[29].

Si può notare, al contempo, che fra i due ambiti intercorrono significativi punti di contatto.

Di certo, il denominatore comune è rappresentato dallo scopo di tutelare, in via preventiva, la democrazia locale e l'ordine pubblico.

Secondo l'orientamento maggioritario espresso dalla giurisprudenza amministrativa, il verificarsi degli eventi indicati nelle subordinate consecutive di cui all'art. 143, co. 1, t.u.e.l.[30] dev'essere «*oggetto di un ragionamento prognostico e presuntivo*»[31].

Gli interessi primari perseguiti dall'amministrazione statale coincidono, a grandi linee, con i beni giuridici protetti dalle principali disposizioni incriminatrici che, in relazione all'articolo sopra citato, assumono rilievo: l'associazione di tipo mafioso è un reato contro l'ordine pubblico improntato a «*logiche marcatamente preventive*»[32]; vari reati elettorali, posti a presidio del principio democratico[33], sono costruiti come fattispecie di pericolo (per esempio, il delitto di corruzione elettorale[34] *ex* art. 86 d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570[35]).

Data appunto la funzione preventiva (e la natura amministrativa) dello scioglimento del consiglio comunale, non è richiesto un accertamento rigoroso della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 143, co. 1, t.u.e.l.. Il criterio che deve orientare la valutazione amministrativa è, infatti, quello (ordinariamente utilizzato, come noto, nel campo della responsabilità civile[36]) del "più probabile che non"[37]. Il Consiglio di Stato ha significativamente escluso che gli elementi «*concreti, univoci e rilevanti*» debbano risultare "al di là di ogni ragionevole dubbio"[38], regola probatoria enunciata dall'art. 533, co. 1, c.p.p. per la pronuncia della sentenza penale di condanna[39].

Semmai, i requisiti della concretezza[40] e della rilevanza[41] potrebbero in qualche misura avvicinare la valutazione di scioglimento a quella compiuta dal pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale («*elementi... idonei a sostenere l'accusa in giudizio*» *ex* art. 125 disp. att. c.p.p.)[42]. Ma, diversamente da quanto previsto nel procedimento penale con riferimento all'indagato (*ex* art. 358 c.p.p.), la p.a., ai fini della propria decisione, non è tenuta a considerare eventuali circostanze favorevoli (quali, ad esempio, azioni di contrasto alla criminalità svolte dall'amministrazione comunale)[43].

Poiché lo scioglimento del consiglio comunale non ha carattere sanzionatorio, l'amministrazione statale non è neppure tenuta a svolgere indagini di natura soggettiva sul comportamento degli amministratori locali[44] e, nello specifico, ad accertare la loro effettiva «*volontà... di assecondare gli interessi della criminalità organizzata*»[45].

Sul terreno penale operano, per contro, le garanzie offerte sotto il profilo dell'elemento psicologico del reato: il principio di colpevolezza[46] rappresenta, dunque, un importante elemento differenziale tra sfera amministrativa e sfera penale. In particolare, ai fini della configurabilità del concorso esterno in associazione mafiosa[47] (titolo delittuoso che più appare conforme al disposto dell'art. 143, co. 1, t.u.e.l.), la giurisprudenza penale esige il dolo diretto, consistente nella consapevolezza, da parte dell'agente, «*dei metodi e dei fini*» dell'associazione, nonché «*dell'efficacia causale della*» propria «*attività di sostegno per la conservazione o il rafforzamento della*» relativa «*struttura organizzativa*»[48].

Si pone invece in linea con i principi penali di materialità[49] e di necessaria offensività[50] il rilievo, ricorrente nella giurisprudenza amministrativa di riferimento, secondo cui, affinché i presupposti *ex* art. 143, co. 1, siano integrati, occorre, «*oltre alla commissione di atti illegittimi da parte dell'amministrazione*» comunale, «*un quid pluris, consistente in una condotta, attiva od omissiva,*

non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi»[51].

Ora, è evidente che, quanto più i fatti all'attenzione della p.a. si allontanano dalla soglia di rilevanza penale, tanto più tende ad ampliarsi lo spazio valutativo di cui la stessa dispone. Questo spazio risulterà pressoché nullo (*id est*: l'amministrazione adotterà senz'altro il provvedimento di scioglimento) nell'ipotesi limite di condotte, già accertate in sede penale, idonee a rivelare l'esistenza dei presupposti di cui all'art. 143, co. 1, t.u.e.l..

Così, la giurisprudenza amministrativa, se da una parte puntualizza che «*assumono rilievo situazioni... tali da rendere — nel loro insieme — plausibile... l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata... pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale*»[52], dall'altra reputa sufficiente a legittimare la misura l'esistenza di indagini penali in corso[53].

Particolarmente significativa la possibilità di disporre lo scioglimento sulla base di fatti per i quali è stato pronunciato, in sede penale, provvedimento di archiviazione[54] o, addirittura, sentenza di assoluzione. In tal senso, il Consiglio di Stato ha affermato l'autonomia della valutazione della p.a. «*rispetto all'esito di procedimenti penali aventi ad oggetto fatti e comportamenti degli amministratori*» comunali[55], con la precisazione che potrebbe eventualmente «*assumere rilievo*» in sede amministrativa l'avvenuto «*accertamento in sede penale dell'inesistenza di determinati fatti, ma non la non configurabilità di reati*»[56].

4. Considerazioni conclusive.

I tratti distintivi della discrezionalità sottesa al potere di scioglimento del consiglio comunale *ex* art. 143 t.u.e.l. riflettono la funzione preventiva dell'istituto[57] e, ancor prima, l'importanza dei valori costituzionali che esso mira a tutelare.

Nell'esercizio della discrezionalità in parola, il momento dell'identificazione dell'interesse pubblico concreto tende a sovrapporsi a quello della valutazione tecnica[58]. Viene in rilievo, al riguardo, il duplice ruolo svolto dall'interesse al rispetto della volontà elettorale, il quale *(i)* si configura come interesse secondario di cui l'amministrazione statale deve tener conto, costituendo, quindi, un limite alla sua potestà di apprezzamento, ma *(ii)* risulta, in definitiva, riconducibile agli interessi primari, perciò *(iii)* distinguendosi dall'interesse (esclusivamente) secondario alla conservazione degli esiti del voto.

L'ambiguità rende alquanto sfumato il confine fra l'orientamento giurisprudenziale che concepisce il provvedimento di scioglimento come l'esito di una valutazione tecnica (in ordine alla sussistenza dei presupposti *ex* art. 143, co. 1, t.u.e.l.) e quello che lo concepisce, invece, come l'esito di una ponderazione (tra l'interesse allo svolgimento democratico della vita amministrativa e l'interesse al rispetto della volontà elettorale). Entrambi gli indirizzi propendono per un sindacato estrinseco, scelta che appare senz'altro coerente con le caratteristiche della misura (la sua funzione preventiva, l'inesistenza di regole propriamente "scientifiche" utili a vagliarne la legittimità[59], l'assoluta centralità dell'interesse pubblico protetto, il carattere recessivo dell'interesse privato).

D'altronde, la dottrina ha da tempo messo in luce come discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica possano rivelarsi, sul piano pratico, non così distanti. È ben vero che esse presentano rispettivamente *(i)* «*carattere politico*» e *(ii)* «*carattere scientifico e classificatorio*»[60]; ma non si può ignorare che *(i)* l'esercizio della prima presuppone pur sempre la sussunzione del fatto concreto nella fattispecie normativa[61] e *(ii)* l'attività interpretativa in cui si esplica la seconda risulta «*intrinsecamente "politica"*»[62], perché ha in buona sostanza natura decisoria[63].

Al contempo, non pare ravvisabile la struttura tipica della discrezionalità c.d. mista, in cui la valutazione tecnica precede l'esercizio della discrezionalità pura[64]. Infatti, da un lato, l'art. 143 t.u.e.l. non affida all'amministrazione alcuna scelta di merito; dall'altro, la ponderazione di interessi prospettata dalla giurisprudenza pare sovrapporsi alla valutazione concernente la sussistenza dei presupposti di scioglimento, o quantomeno orientarla (e non costituire un passaggio successivo).

In ultima analisi, si è in presenza di un caso di discrezionalità peculiare, difficilmente riconducibile alle tradizionali categorie adottate da dottrina e giurisprudenza.

Certo è che si tratta di una discrezionalità molto ampia a fronte di fatti penalmente irrilevanti o di incerta rilevanza penale, considerando tra l'altro che la p.a. può affidarsi al poco rigoroso criterio del "più probabile che non" e non è vincolata da eventuali esiti penali archiviativi o assolutori.

Differente appare l'ipotesi in cui la sussistenza dei presupposti *ex* art. 143, co. 1, t.u.e.l. emerga da un accertamento penale, definitivo o anche solo in corso. È infatti ipotizzabile che detto accertamento si ponga come un limite fisiologico alla potestà valutativa dell'amministrazione, nella misura in cui rende superflue sue autonome considerazioni circa il rapporto tra amministratori locali e criminalità organizzata.

1 Dottoranda di ricerca in "Autonomie, servizi, diritti" presso l'Università del Piemonte Orientale.

2 In argomento, *ex multis*, M. Magri, *Lo scioglimento dei comuni per mafia dopo il "decreto sicurezza"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 3, p. 349 ss..

3 Recante «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*».

4 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074; Cons. Stato, sez. III, sent. 17 giugno 2019, n. 4026.

5 TAR Lazio, sez. I, sent. 28 luglio 2015, n. 10314; TAR Lazio, sez. I, sent. 20 luglio 2015, n. 9873.

6 Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074.

7 Con d.p.r. (art. 143, co. 4).

8 *Ex multis*, recentemente, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074; TAR Lazio, sez. I, sent. 1° giugno 2020, n. 5843; TAR Lazio, sez. I, sent. 13 maggio 2020, n. 5022. Sul tema del controllo giurisdizionale sulle valutazioni tecniche, v. in dottrina, *ex multis*, S. Baccarini, *giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *diritto processuale amministrativo*, 2001, 1, p. 80 ss.; S. Tarullo, *Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l'ottica comunitaria ed i profili evolutivi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, 6, p. 1385 ss..

9 AA.VV., *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia Garzanti del Diritto*, 3ª ed., Milano, 2009, p. 550. Come noto, la distinzione tra interessi primari e interessi secondari, attualmente impiegata dalla dottrina (*ex multis*, V. Cerulli Irelli, *lineamenti del diritto amministrativo*, 6ª ed., Torino, 2017, pp. 285-287), è stata teorizzata da M.S. Giannini (*diritto amministrativo*, 3ª ed., vol. II, Milano, 1993, pp. 48-50; ID., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, p. 72 ss.).

10 M. Asprone - M. Marasca - A. Ruscito, *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 2009, p. 13. Cfr. AA.VV., *Valutazioni tecniche*, in *Enciclopedia Garzanti del Diritto*, 3ª ed., Milano, 2009, p. 1544.

11 F. Volpe, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2008, 4, p. 791 ss., tratto da banca dati *De Jure* (pp. 16-18 di 51).

12 V. in particolare Cons. Stato, sez. III, sent. 8 giugno 2016, n. 2454 e TAR Lazio, sez. I, sent. 5 ottobre 2016, n. 10049. Cfr., tra le numerose pronunce che parlano di «*determinazione tecnica sottostante allo scioglimento*», TAR Lazio, sez. I, sent. 13 maggio 2020, n. 5022.

13 F.V. Virzì, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, p. 687, adducendo al riguardo che i giudici amministrativi spesso utilizzano il termine "discrezionalità" per designare la «*specificazione*» dei «*"concetti indeterminati"*» contenuti nel primo comma della disposizione; F. D'Urzo, *Art 143 T.U.E.L. e adozione del provvedimento: perché non ambire al b.a.r.d.?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 4, pp. 954-955.

14 Cons. Stato, sez. III, sent. 18 ottobre 2018, n. 5970.

15 Cons. Stato, sez. III, sent. 14 febbraio 2014, n. 727.

16 Cons. Stato, sez. III, sent. 26 settembre 2019, n. 6435.

17 Così Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074; Cons. Stato, sez. III, sent. 22 giugno 2018, n. 3828; TAR Lazio, sez. I, sent. 20 luglio 2015, n. 9875; TAR Lazio, sez. I, sent. 20 luglio 2015, n. 9873; TAR Lazio, sez. I, sent. 20 luglio 2015, n. 9865; TAR Lazio, sez. I, sent. 12 marzo 2015, n. 4060; TAR Lazio, sez. I, sent. 2 marzo 2015, n. 3428; TAR Lazio, sez. I, sent. 3 giugno 2014, n. 5856. Nel medesimo senso, la constatazione della «*necessità di commisurare l'intervento più penetrante dello Stato a contrasto del "fenomeno mafioso" con i più alti valori costituzionali alla base del nostro ordinamento, quali il rispetto della volontà popolare espressa con il voto e l'autonomia dei diversi livelli di governo garantita dalla Costituzione*» (*ex multis*, TAR Lazio, sez. I, sent. 1° giugno 2020, n. 5843 e Cons. Stato, sez. III, sent. 28 giugno 2017, n. 3164).

18 Così, *ex multis*, TAR Lazio, sez. I, sent. 1° giugno 2020, n. 5843; Cons. Stato, sez. III, sent. 24 aprile 2015, n. 2054.

19 Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665, richiamata da Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074.

20 In tal senso, ad esempio, TAR Lazio, sez. I, sent. 12 marzo 2015, n. 4060. Sul rapporto in questione v., *ex multis*, A. BRASCA - M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003, *passim*.

21 TAR Lazio, sez. I, sent. 28 luglio 2015, n. 10314.

22 Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665 evidenzia appunto che l'art. 143 t.u.e.l. condiziona lo scioglimento consiliare «*al presupposto dell'emersione... di forme di pressioni della criminalità che non consentono il libero esercizio del mandato elettivo di cui all'articolo 51 della Costituzione*».

23 In proposito, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 aprile 2015, n. 2054; TAR Lazio, sez. I, sent. 13 maggio 2020, n. 5022; TAR Lazio, sez. I, sent. 16 luglio 2019, n. 9381.

24 Cons. Stato, sez. III, sent. 12 gennaio 2013, n. 126.

25 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074; TAR Lazio, sez. I, sent. 28 luglio 2015, n. 10314.

26 *Ex multis*, TAR Lazio, sez. I, sent. 1° giugno 2020, n. 5843.

27 V. ad esempio Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6040 («*ai fini della legittimità del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, non è necessario... che i fatti accertati a carico degli amministratori costituiscano necessariamente reati*») e Cons. Stato, sez. III, sent. 11 settembre 2017, n. 4285 («*per giurisprudenza consolidata, è la semplice presenza di "elementi" su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, a giustificare lo scioglimento, anche laddove... non sussistano ipotesi di responsabilità personali, anche penali, degli amministratori o dei funzionari*»).

28 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074.

29 TAR Lazio, sez. I, sent. 28 luglio 2015, n. 10314.

30 «*... tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali..., nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero... tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica*» (art. 143, co. 1, t.u.e.l.).

31 Sul tema, *ex multis*, F.V. Virzì, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa*, cit., p. 686.

32 In questo senso F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, 16ª ed. integrata e aggiornata a cura di C.F. Grosso, Milano, 2016, p. 100, con riferimento ai reati contro l'ordine pubblico.

33 In argomento, L. Buscema, *Reati elettorali e principio di democraticità dell'ordinamento: profili assiologici e ricostruttivi*, in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 28 ottobre 2013, *passim*.

34 Cass. pen., sez. III, sent. 10 agosto 2017, n. 39064.

35 Recante «*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*».

36*Ex multis*, recentemente, Cass. civ., sez. III, ord. 6 luglio 2020, n. 13872.

37 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 17 settembre 2019, n. 6207.

38 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 4074. Per una critica nei confronti di tale indirizzo v. F. D'Urzo, *Art 143 T.U.E.L. e adozione del provvedimento*, cit., pp. 955-956.

39 V. in proposito, *ex multis*, P. Tonini,*Manuale di procedura penale*, 20ª ed., Milano, 2019, pp. 258-260.

40 La giurisprudenza chiarisce che gli elementi sono concreti quando «*assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica*» (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 26 settembre 2019, n. 6435).

41 Consistente nell'«*idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale*» (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 26 settembre 2019, n. 6435).

42 Quanto al restante attributo: ai fini dell'art. 143, co. 1, t.u.e.l., per "univocità" deve intendersi la «*chiara direzione*» degli elementi riscontrati «*agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire*» (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 26 settembre 2019, n. 6435). È interessante notare, allora, che il medesimo requisito è richiesto dall'art. 56 c.p. ai fini della configurabilità del delitto tentato (come rileva F. D'Urzo, *Art 143 T.U.E.L. e adozione del provvedimento*, cit., p. 952), istituto penalistico che risponde all'esigenza di anticipare la tutela dei beni giuridici ad un momento anteriore alla loro lesione (tema su cui v., *ex multis*, M. PELISSERO, *Fatto tipico e offensività*, in C.F. GROSSO - M. PELISSERO - D. PETRINI - P. PISA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 2ª ed., Milano, 2017, p. 269).

43 *Ex multis*, TAR Lazio, sez. I, sent. 1° giugno 2020, n. 5843.

44 TAR Lazio, sez. I, sent. 5 febbraio 2019, n. 1433. Cfr. art. 3, co. 1, l. 689/1981, in tema di elemento psicologico dell'illecito amministrativo: «*nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa*».

45 TAR Lazio, sez. I, sent. 21 marzo 2016, n. 3419.

46 Su cui v., *ex multis*, D. Petrini, *Principio di colpevolezza*, in C.F. GROSSO - M. Pelissero - D. Petrini - P. Pisa, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 2ª ed., Milano, 2017, p. 313 ss..

47 Sul tema, *ex multis*, V. Maiello, *Il concorso esterno tra indeterminatezza legislativa e tipizzazione giurisprudenziale. Raccolta di scritti*, 2ª ed., Torino, 2019, *passim*.

48 *Ex multis*, Cass. pen., sez. V, sent. 21 novembre 2019, n. 47264.

49 Su cui v., *ex multis*, M. Pelissero, *Principi generali di politica criminale*, in C.F. Grosso - M. Pelissero - D. Petrini - P. Pisa, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 2ª ed., Milano, 2017, pp. 51-52.

50 Su cui v., *ex multis*, G. Licci, *Figure del diritto penale. Il sistema italiano*, 4ª ed., Torino, 2017, p. 293 ss..

51 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 17 settembre 2019, n. 6207.

52 *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 12 marzo 2020, n. 1764.

53 Anche se a carico di consiglieri comunali di minoranza (Cons. Stato, sez. III, sent. 26 settembre 2019, n. 6435, richiamata da TAR Lazio, sez. I, sent. 20 dicembre 2019, n. 14704).

54 TAR Lazio, sez. I, sent. 18 giugno 2012, n. 5606.

55 Cons. Stato, sez. III, sent. 6 marzo 2012, n. 1266.

56 Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6040.

57 Tema su cui v., *ex multis*, F. Occhiuzzi, *Lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose nella giurisprudenza amministrativa*, in *Il foro amministrativo*, 2019, 1, p. 41 ss., tratto da banca dati *De Jure* (pp. 6-7 di 32).

58 Come sovente accade: v. in argomento M. Asprone - M. Marasca - A. Ruscito, *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, cit., pp. 86-87.

59 Cfr. F. Caporale, *L'uso dei mezzi istruttori nel trattamento giurisdizionale della discrezionalità tecnica. Il caso dell'Arera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, 2, p. 429 ss., tratto da banca dati *De Jure* (p. 23 di 46): l'Autore rileva che tale circostanza indebolisce il sindacato sulla discrezionalità tecnica.

60 S. Baccarini, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, cit., tratto da banca dati *De Jure* (pp. 8-9 di 21).

61 *Ivi*, p. 9 di 21.

62 P. Carpentieri,*Azione di adempimento e discrezionalità tecnica (alla luce del codice del processo amministrativo)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2013, 2, p. 385 ss., tratto da banca dati *De Jure* (p. 14 di 42).

63 *Ivi*, p. 12 di 42.

64 In tal senso, *ex multis*, C. Videtta, *Discrezionalità tecnica: problemi vecchi e nuovi dopo la l. 21 luglio 2000 n. 205*, in *Il foro amministrativo TAR*, 2002, 6, p. 2251 ss., tratto da banca dati *De Jure* (p. 5 di 29), richiamando A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1989, p. 575 ss.; F. Volpe, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, cit., tratto da banca dati *De Jure* (p. 18 di 51); D. Guidi, *Lottizzazione abusiva e sindacato del giudice penale sulle decisioni degli enti territoriali in materia di pianificazione attuativa*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 4, p. 353 ss., tratto da banca dati *De Jure* (p. 19 di 56).

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

Recensione del libro di Ran Hirschl "City, State: Constitutionalism and the Megacity" (Oxford University Press 2020)

GABRIELLA SAPUTELLI [1]

"*Non è detto che Kublai Kan creda a tutto quel che dice Marco Polo quando gli descrive le città visitate nelle sue ambascerie, ma certo l'imperatore dei tartari continua ad ascoltare il giovane veneziano con più curiosità e attenzione che ogni altro suo messo o esploratore. (...) Solo nei resoconti di Marco Polo, Kublai Kan riusciva a discernere, attraverso le muraglie e le torri destinate a crollare, la filigrana d'un disegno così sottile da sfuggire al morso delle termiti"* (Italo Calvino, Le città invisibili, Milano 1993, cap. I)

La percezione che ci si trovi davanti a un lavoro innovativo, destinato a diventare un punto di riferimento negli studi di diritto costituzionale comparato dei prossimi anni, si ha sin dalle prime pagine del libro, che mettono il lettore di fronte ad uno dei fenomeni più significativi del nostro tempo: la crescente urbanizzazione di vasti territori e l'emergere di grandi città (*megacities*) in varie parti del mondo.

La ricchezza di dati e statistiche sull'aumento della popolazione e sulla densità abitativa di alcuni centri urbani, i numerosissimi esempi, l'ampiezza delle esperienze considerate e l'accurata descrizione delle dinamiche politiche e istituzionali tra vari livelli di governo 'costringono' il giurista a guardare una realtà imponente e in rapida trasformazione che pone molte sfide alla *governance* costituzionale.

Pur rappresentando il segno di uno dei più importanti sviluppi dei tempi moderni, infatti, le *megacities* risultano assolutamente trascurate negli studi pubblicistici, mentre sono da tempo oggetto di studio da parte di altre scienze sociali. Detto attraverso le parole di un noto testo di Italo Calvino – da cui l'A. dichiara di aver tratto ispirazione – le città sono pressoché 'invisibili' alla maggior parte delle costituzioni e agli studi di diritto costituzionale e diritto costituzionale comparato. Eppure esse rappresentano le istituzioni politiche più antiche e il luogo concreto in cui la vita si svolge, determinano e condizionano i servizi essenziali che danno contenuto ai diritti di cittadinanza; la loro organizzazione e gestione influenza la qualità della vita e la quotidianità più di ogni altro livello di governo. Per continuare con Calvino: ci sono delle ragioni profonde che "hanno portato gli uomini a vivere nelle città, ragioni che potranno valere al di là di tutte le crisi. Le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio; le città sono luoghi di scambio, come spiegano tutti i libri di storia dell'economia, ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi"[2].

Come dichiarato dall'A., lo studio intende colmare questo 'vuoto fondamentale' – o 'silenzio assordante'[3] – degli studi di diritto costituzionale e stimolare nuove riflessioni su un tema che tocca il cuore di tale disciplina: il rapporto tra popolazione, territorio e organizzazione politica.

Da questa prospettiva vengono affrontate anzitutto le ragioni della 'irrilevanza' costituzionale delle città nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei, nella giurisprudenza, così come nelle scienze giuridiche, che l'A. riconduce ad una concezione stato-centrica degli ordinamenti costituzionali in cui le città sono pensate come componenti e, spesso, come 'creature dello stato'[4].

In particolare, viene definito '*spatial statism*'[5] il prodotto di una evoluzione storica che ha visto affermarsi la centralità dello stato nel controllo sul proprio territorio e che rappresenta il cuore del modello *vestfaliano* di cui gli studi di diritto costituzionale sono permeati. Questa concezione continua a dominare anche la teoria e la pratica del federalismo[6], anch'esso ostile al livello municipale e, pertanto, inadeguato ad affrontare i problemi di *governance* posti dalla crescente urbanizzazione, come si può constatare nelle esperienze di più antica tradizione federale (Stati Uniti, Germania, Canada).

Si scopre così che a restare ancorato a questa visione è il vecchio mondo (il *Global North*) – Europa e Nord America – dove dal punto di vista costituzionale le città continuano ad essere profondamente dipendenti e condizionate dallo stato[7]. Esempi di innovazione costituzionale sulla *governance* delle grandi metropoli provengono invece dal sud del mondo (il *Global South*) – Asia, America Latina e Africa – dove sono stati sperimentati nuovi approcci al fenomeno dell'urbanizzazione[8] e che può essere considerato laboratorio vivente per nuove riflessioni di diritto costituzionale[9]. La spinta all'innovazione, in questi casi, proviene dalla necessità di rispondere alla massiccia urbanizzazione e alla crescita della popolazione, cui si accompagna una flessibilità costituzionale ad adattarsi ai cambiamenti e, non meno importante, un contesto politico in grado di agevolare tali trasformazioni[10]. Molte volte, infatti, la maggiore autonomia costituzionale concessa alle città è parte di una strategia volta a supportare lo sviluppo economico del territorio che diviene il volano della modernizzazione e della trasformazione economica dell'intero paese (è il caso di Tokio, Seul, Shangai).

All'esame *top-down* segue quello *bottom-up* delle varie esperienze, ovvero l'analisi dei tentativi messi in campo da alcune città allo scopo di emanciparsi 'costituzionalmente' e far sentire la propria voce in un contesto dominato dallo stato[11]: la partecipazione a network internazionali (*international city network*); l'adozione di carte di diritti o di cittadinanze urbane ('*urban citizenship'*); l'utilizzo del concetto '*right to the city'* per sostenere movimenti in favore di alcuni diritti o dell'ambiente – '*human rights cities*' o '*sustainable cities*' – spesso in contrasto con politiche nazionali. Tra i tanti esempi, si possono richiamare le *sanctuary cities*, che negli Stati Uniti si sono opposte alle politiche migratorie del governo federale, o le *'solidarity cities*' in Europa[12]. Tali tentativi sono spesso limitati nell'apportare cambiamenti significativi allo status delle città laddove non sono accompagnati da mutamenti del contesto costituzionale, tuttavia hanno una forte valenza simbolica e, spesso, anche pratica; certamente, come afferma l'A., esse denotano una presa di consapevolezza del ruolo che le città possono avere nelle società moderne[13].

Attraverso la prospettiva delle città, ci si accorge che il libro di Hirschl offre, invero, anche una lettura degli effetti o delle cause di molti fenomeni contemporanei: i movimenti secessionisti e di rivendicazione di una maggiore autonomia, la retorica '*us first'* e il crescente risentimento localista che si registrano in molti paesi.

Dopo aver preso consapevolezza di alcuni 'pregiudizi' che condizionano il modo di concepire l'organizzazione sociale e dei tentativi volti a dare nuova rilevanza alle città, il giurista viene 'accompagnato' a comprendere le ragioni a supporto di una maggiore autonomia costituzionale di tali enti nei nuovi modelli di *governance*: ragioni economiche e sociali, ma anche di adeguata rappresentanza dei territori[14]. Attraverso *best* and *worst practices*, vengono mostrati i limiti e i problemi che derivano dallo status non costituzionale delle città (il rischio di dipendenza dalle grandi imprese o la sotto-rappresentazione di alcuni territori urbani) e le potenzialità del lasciare affrontare a questo livello di governo alcune delle più importanti sfide contemporanee: il cambiamento climatico e la protezione dell'ambiente, la gestione dell'immigrazione; la riduzione delle diseguaglianze economiche all'interno delle città attraverso politiche di perequazione fiscale; la sperimentazione di politiche di integrazione sociale nelle zone ad alta densità abitativa (cui si legano il diritto all'abitazione e il diritto alla salute). Pertanto, se l'esempio della gestione dei parchimetri nella città di Chicago è emblematico dei rischi di una dipendenza delle città dalle grandi imprese, le politiche di *social housing* in Sud Africa mostrano quanto l'autonomia costituzionale

possa fare la differenza nello stimolare *best practices*[15]. La prossimità delle città alla popolazione, infatti, rende queste istituzioni più idonee a risolvere taluni problemi rispetto ad altri livelli di governo. "D'una città non godi le sette o le settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda", diceva Marco Polo a Kublai Kan in uno dei loro dialoghi[16].

Le grandi città sono chiamate a rispondere alle sfide moderne (povertà, integrazione sociale, multiculturalismo e diversità, etc.) e subiscono pressioni sul fornire servizi in materia di sanità, istruzione, trasporti, edilizia residenziale pubblica, come anche la pandemia da Covid-19 ha dimostrato[17]. L'emergenza ha accentuato le disparità tra le pressioni cui gli enti territoriali sono stati sottoposti e le competenze e le risorse di cui dispongono[18].

Lo sviluppo di *megacities* e la loro capacità di rispondere ai bisogni e alle richieste della popolazione richiedono una differenziazione rispetto agli altri governi locali e un ripensamento della teoria e della pratica del federalismo, che non include le città tra le *costituent units*. In particolare, i dati impressionanti sulla densità abitativa di alcune aree pongono la necessità di ripensare le politiche in riferimento alla concentrazione della popolazione.

Per rispondere a queste sfide l'A. suggerisce il principio di sussidiarietà come strumento chiave per garantire più autonomia e più rilevanza costituzionale ai grandi centri urbani e come 'percorso' verso la realizzazione costituzionale del 'diritto alla città'[19].

Ciò implica un cambiamento delle relazioni intergovernative, ma soprattutto un cambiamento della 'mentalità' istituzionale e politica. L'esperienza italiana mostra quanto le innovazioni costituzionali – come i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'art. 118 Cost. e le città metropolitane nell'art. 114 Cost. – possano avere risultati concreti limitati laddove non accompagnati da politiche favorevoli alla dimensione locale[20]. In questo contesto, anche la scienza giuridica ha una grande responsabilità: avviare riflessioni, sostenere il dibattito e indicare ipotesi di soluzione[21].

Se negli ultimi vent'anni abbiamo imparato a guardare *oltre* lo stato e a leggere molti fenomeni attraverso le lenti della globalizzazione e dell'integrazione sovranazionale, nei prossimi anni sarà necessario combinare tale prospettiva con la riscoperta della dimensione locale, dove principi e obiettivi diventano bisogni concreti e urgenti che chiedono risposta. Occorre imparare a pensare 'glocalmente', in considerazione dello stretto legame tra globalizzazione e *global cities,* come rilevato da Saskia Sassen[22].

Il libro è uno studio di diritto costituzionale comparato che affronta in modo innovativo lo status costituzionale delle grandi città negli ordinamenti moderni e, di conseguenza, la capacità degli ordinamenti costituzionali di rispondere alla crescente urbanizzazione; al contempo esso offre una riflessione sul predominio statale e sull'incompletezza degli studi federali, attraverso un percorso che parte dalla tradizione storica degli studi pubblicistici e giunge alle sfide della globalizzazione. Pagina dopo pagina emerge una realtà territoriale e istituzionale complessa: alcuni aspetti sono collocati in prospettiva (le dinamiche e le relazioni inter-istituzionali, il ruolo dello stato, alcune recenti tendenze politiche), ed emergono soggetti che finora sono rimati in ombra (le città).

Alcune caratteristiche delle città descritte da Ran Hirschl inverano alcune caratteristiche delle città immaginarie descritte da Italo Calvino nel suo libro[23]. Forse è anche per questo che l'A. lo indica quale '*a must-read novel for any aspiring comparativist*'[24]. Del resto, in una conferenza tenuta il 29 marzo 1983 agli studenti della Graduate Writing Division della Columbia University di New York, Italo Calvino affermava in merito al libro '*Città invisibili*': "credo che non sia solo un'idea atemporale di città quello che il libro evoca, ma che vi si svolga, ora implicita ora esplicita, una discussione sulla città moderna"[25].

Il libro di Ran Hirschl apre una nuova discussione 'costituzionale' sulla città moderna e, parafrasando l'autore, per questa ragione potrebbe essere considerato *a must-read book for any comparative constitutionalist*.

1 Ricercatrice di diritto pubblico presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA-CNR).

2 Calvino I. (1993), *Le città invisibili*, Mondatori editore, Milano, IX-X.

3 Hirschl R. (2020), *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, p. 1.

4 Il Capitolo I è dedicato alla trattazione di questi aspetti.

5 Hirschl R. (2020), *op. cit*., p. 34.

6 *Ibidem*, p. 33.

7 Il capitolo 2 è dedicato all'analisi delle esperienze del *Global North*. L'autore ritiene che l'avversione politica nei riguardi delle grandi città trova in parte spiegazione anche nel fatto che esse possono costituire l'alveo in cui sorgono movimenti in grado di contrapporsi o di indebolire lo stato (Hirschl R., *op. cit*., p. 35).

8 Il capitolo 3 è dedicatoall'analisi delle esperienze del *Global South*.

9 Hirschl R., *op. cit*., 104.

10 *Ibidem*, 149.

11 Alla trattazione di tali aspetti è dedicato il capitolo 4.

12 Hirschl R., *op. cit*., p. 62, 100.

13 *Ibidem*, 170.

14 Alla trattazione di tali aspetti è dedicato il capitolo 5.

15 *Ibidem*, p. 193-194.

16 Calvino I., *Le città invisibili*, cit., p. 44.

17 *Ibidem*, p. 224.

18 *Ibidem*, p. 11. Un recente rapporto europeo (Comitato europeo delle Regioni, *EU Annual Regional and Local Barometer*, 2 Ottobre 2020, 44) mostra il prezioso ruolo svolto dalle regioni e dagli enti locali nell'affrontare la crisi, ma anche i pericoli del c.d. effetto "forbice" sulla finanza regionale e locale, dovuto ad un aumento dei costi (in particolare: la spesa per la sanità e i servizi sociali) e alla contestuale diminuzione delle entrate (in particolare: le entrate derivanti dalle attività economiche); circostanze che sollevano di nuovo il problema della capacità fiscale degli enti locali.

19 Hirschl R., *op. cit*., p. 15, 219-221. In proposito viene richiamato un altro autore che considera la sussidiarietà un modello migliore del federalismo per integrare i governi locali nelle dinamiche della *global* e *multilevel governance*: Yishai Blank (2010), *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance*, in *Fordham Urban Law Journal* 37: 509– 558. Mentre il federalismo ha un *favor* per lo stato, infatti, la sussidiarietà non privilegia nessun livello di governo.

20 Basti pensare al disegno centralista che continua a determinare la maggior parte delle politiche pubbliche, ai notevoli ritardi di attuazione delle città metropolitane, o alla famigerata riforma delle Province. Non a torto, infatti, l'Italia e l'Europa vengono collocate dall'A. nel vecchio mondo, invischiato in anguste categorie e restio all'innovazione.

21 In Italia due recenti convegni dell'associazione italiana dei costituzionalisti – il convegno del 2018 su "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale" e quello del 2016 "Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio" – hanno richiamato l'attenzione sul territorio.

22 Saskia Sassen (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, p. 5, afferma che "The more globalized the economy becomes, the higher the agglomeration of central function in few sites, that is, the global cities". Gli studi di Saskia Sassen sono richiamati più volte da R. Hirschl nel libro. Il lavoro poc'anzi citato è richiamato a pag. 6.

23 Il riferimento è, in particolare, alla descrizione della città di Procopia (I. Calvino, *op. cit.*, 146-147) e alla parte del libro di Hirschl dedicata alla densità abitativa di alcune aree (pag. 197 ss.).

24 Hirschl R., *op. cit*., 234. Non a caso il testo è citato negli *Acknowledgments*.

25 L'intervento è stato inserito come 'presentazione' nella versione citata.