IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X
Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014
Anno X, Numero 2 - 2023

Editoriale

G. BOGGERO
Habemus Piemontellum

Saggi

F. LEONZIO
Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities

S. MIRATE
Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza

Approfondimenti

F. PALLANTE
Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica

S. PIPERNO
Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli

M. CALVO
L'introduzione dei sottosegretari nella Giunta regionale piemontese: nuovi "amici della democrazia" o costi ulteriori per i cittadini?

Commenti su casi e note di giurisprudenza

M. GIACONI
L'importanza del concorso pubblico, anche per i segretari di enti locali (nota a Corte costituzionale, sentenza del 21 marzo 2023, n. 100)

F. PARUZZO
Edilizia residenziale pubblica e stranieri. La Regione Piemonte nuovamente condannata per condotta discriminatoria (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 7 marzo 2023)

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

Habemus Piemontellum

Giovanni Boggero [1]

La Regione Piemonte si è finalmente dotata di una legge elettorale autonoma, mandando così in soffitta – almeno formalmente – la disciplina statale prevista dal cd. *Tatarellum* (l. n. 43/1995, a sua volta modificativa della l. n. 108/1968) che continuava ad applicarsi con i correttivi e in base al regime transitorio previsti dall'art. 5 della l. cost. n. 1/1999.

La legge regionale 19 luglio 2023, n. 12 *(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*) costituisce il frutto di un compromesso politico raggiunto nell'ultimo anno della legislatura dalla maggioranza con l'opposizione, la quale ha così desistito dall'iniziale ostruzionismo, in parte astenendosi, in parte non partecipando al voto finale in assemblea (31 i favorevoli, 2 i contrari, 10 gli astenuti). Stante la scelta dello Statuto per un'elezione contestuale del Presidente della Giunta e del Consiglio, oltreché a suffragio universale e diretto (art. 17, co. 2 e art. 50, co. 1 St.), le opzioni disponibili per il legislatore erano già in partenza piuttosto limitate, anche considerato che la formula elettorale deve pur sempre essere disegnata allo scopo di garantire al Presidente eletto una stabile maggioranza. Ciò premesso, il sistema elettorale che ne è risultato, pur non differenziandosi significativamente da quello fino ad oggi in vigore, reca qualche aspetto di novità e, al tempo stesso, è caratterizzato da una certa ambiguità, legata in particolar modo all'attribuzione del premio di maggioranza.

Nel merito, la legge in parola ha, innanzitutto, confermato che 40 dei 50 consiglieri totali sono eletti con sistema proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre i restanti 10 sono eletti con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti. Quanto alla distribuzione dei seggi tra le varie circoscrizioni provinciali, il criterio di riparto resta identico al precedente e garantisce una leggera sovrarappresentazione delle aree più densamente popolate a discapito di quelle meno popolose. La questione è da sempre molto controversa sotto il profilo politico-territoriale e oppone Torino e Cuneo a Novara, Biella e soprattutto al VCO. L'occasione dell'approvazione della nuova legge elettorale avrebbe dovuto essere colta per rivedere finalmente in maniera più equa le circoscrizioni, accorpandole o scorporandole, anche a prescindere dai confini provinciali.

In ogni Provincia, ciascuna lista circoscrizionale resta, poi, collegata a una lista regionale del candidato Presidente contrassegnata dal medesimo simbolo. L'elettore avrà a disposizione un'unica scheda sulla quale esprimere il voto (eventualmente anche disgiunto) sia per la lista provinciale, sia per quella regionale. Mentre la lista regionale rimane invariata (non si deflette dalla soluzione del "listino bloccato"), nella lista provinciale, a

differenza del passato, l'elettore potrà esprimere fino a due preferenze, ma, in tal caso, dovrà esprimere la seconda per un candidato appartenente a un sesso diverso rispetto a quello del candidato per cui ha espresso la prima preferenza. In questo modo, viene garantita la cd. preferenza di genere, la cui assenza nel testo previgente era di dubbia costituzionalità e aveva scatenato diverse polemiche, culminate di recente anche nella presentazione di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare mirata alla sua introduzione. Il *vulnus* sarebbe stato comunque già facilmente rimediabile se il legislatore statale avesse emendato il *Tatarellum* in modo da prevedere un analogo meccanismo a quello nel frattempo introdotto dalla legge n. 20/2016 (modificativa della l. n. 165/2004) per le Regioni già dotatesi di un sistema elettorale autonomo. A tale previsione in tema di preferenze, si aggiunge altra disposizione, presente nella gran parte delle altre leggi elettorali regionali, volta a garantire la parità di genere nella formazione delle liste elettorali: in ciascuna lista circoscrizionale o regionale, infatti, nessuno dei due sessi potrà essere rappresentato in misura superiore al 60 percento dei candidati.

Se è vero che il metodo di attribuzione dei seggi resta il medesimo, ossia quello del quoziente corretto, le innovazioni principali del *Piemontellum* riguardano alcuni dei cd. correttivi. Sotto il profilo della soglia di sbarramento, la legge elettorale ripropone, seppur con altre parole, lo schema di cui all'art. 7 della l. 43/1995: partecipano, infatti, al riparto tutte le liste appartenenti a coalizioni con almeno il 5 percento dei voti validi a livello regionale, a prescindere dalla loro consistenza individuale, nonché le liste riunite in coalizione che non hanno superato la precedente soglia ovvero non unite in coalizione che abbiano individualmente raggiunto il 3 percento.

La novità riguarda, invece, principalmente l'assegnazione del premio di maggioranza. Fino ad oggi, qualora le liste provinciali avessero ottenuto meno del 50 percento dei seggi avrebbero ottenuto in blocco tutti e dieci i seggi del listino, qualora invece avessero superato da sole il 50 percento avrebbero ottenuto soltanto cinque dei dieci seggi del listino e gli altri sarebbero stati assegnati proporzionalmente alle liste non collegate a quella regionale che aveva ottenuto il maggior numero di seggi. Tale soluzione era stata già criticata in dottrina [sia consentito rinviare per tutti a: G. Boggero/A. Fusco, *Vent'anni senza Piemontellum: tra inerzia del legislatore e contenzioso elettorale*, in *Diritti regionali*, 2017], da un lato perché il premio era maggiore laddove i voti ottenuti erano inferiori e viceversa, dall'altro perché esso veniva attribuito senza che fosse necessario raggiungere una soglia minima. Nel novellato quadro normativo, alla coalizione o al gruppo di liste collegati al candidato proclamato Presidente l'assegnazione del premio avviene, invece, in maniera "scalare", a seconda del raggiungimento di diverse soglie. Il meccanismo non è, però, di facilissima intuizione, ma è anzi piuttosto cervellotico, da un lato, poiché il richiamo alle soglie mescola voti e seggi, dall'altro poiché è controintuitivamente volto a conciliare a tutti i costi l'attribuzione del premio con la garanzia delle minoranze.

In particolare, nell'ipotesi (a), se una coalizione ottiene meno del 45 percento dei voti validi si vedrà assegnati tutti e dieci i seggi del listino purché le liste avversarie abbiano da sole già ottenuto almeno il 40 percento dei seggi; l'Ufficio elettorale centrale dovrà a questo punto però ancora verificare che, attraverso l'attribuzione dei seggi aggiuntivi, la coalizione abbia anche ottenuto il 55 percento dei seggi (ossia 28 seggi); se così non fosse, esso dovrà allora assegnare i seggi aggiuntivi necessari al raggiungimento della soglia dividendoli tra i gruppi di liste collegati al Presidente e sottraendoli dalle altre liste non collegate; nell'ipotesi (b), se una coalizione ottiene tra il 45 e il 60 percento dei voti si vedrà assegnati tutti e dieci i seggi del listino, purché i gruppi di liste avversarie abbiano conseguito a loro

volta complessivamente il 40 percento dei seggi; l'Ufficio dovrà anche in questo caso verificare se in questo modo la coalizione collegata al Presidente eletto abbia ottenuto il 60 percento dei seggi (ossia 30 seggi), ma se così non fosse, esso dovrà procedere all'assegnazione di quelli necessari al raggiungimento di tale soglia; nell'ipotesi (c) qualora una coalizione abbia ottenuto una cifra uguale o inferiore al 60 percento dei voti validi, ma i gruppi di liste non collegati al Presidente eletto non abbiano, invece, ottenuto da sole almeno il 40 percento dei seggi, l'Ufficio elettorale procederà ad assegnare a tali liste un massimo di cinque seggi fino al raggiungimento della soglia; nell'ipotesi (d), se una coalizione ha ottenuto più del 60 percento dei voti validi e se i gruppi di liste non collegati al Presidente eletto hanno ottenuto soltanto il 36 percento dei seggi, l'Ufficio elettorale attribuirà tutti i seggi del listino e verificherà se la coalizione abbia così raggiunto almeno il 64 percento dei seggi (ossia 32 seggi), altrimenti procederà ad assegnarglieli secondo il meccanismo già esaminato; nell'ipotesi (e), se una coalizione ha ottenuto più del 60 percento dei voti validi ma i gruppi di liste non collegati al Presidente eletto non hanno ottenuto il 36 percento dei seggi, l'Ufficio elettorale procederà all'assegnazione a tali liste di un massimo di cinque seggi fino al raggiungimento della soglia.

In poche parole, la legge elettorale prevede una sorta di "premio di minoranza", a sua volta diversificato (tale da garantire il raggiungimento della soglia di 18 ovvero di 20 seggi), che impedisce alla coalizione vincente di avere un numero "eccessivo" di seggi e assicura così la rappresentanza delle minoranze, ai sensi dell'art. 4, co. 1 della l. n. 165/2004. In disparte un'analisi più approfondita del concreto funzionamento di questo sistema nelle sue varie ipotesi applicative oltreché delle sue analogie con i meccanismi previsti dalle leggi elettorali di altre Regioni, in questa sede basta osservare come, nonostante la formale previsione di specifiche soglie al raggiungimento delle quali far scattare il premio di maggioranza, analogamente al passato, la sua consistenza è inversamente proporzionale al numero di voti validi ricevuti dalla coalizione del Presidente eletto. In uno scenario di forte frammentazione partitica, nel caso in cui una coalizione che fa capo al Presidente eletto abbia ottenuto tra il 30 e il 35 percento dei voti, il premio di maggioranza del *Piemontellum* consentirà alla coalizione di avere comunque il 55 percento dei seggi, mentre qualora una coalizione ottenga poco più del 50 percento dei voti, avrà un premio limitato che le assicurerà tra il 60 e il 64 percento dei seggi. Al limite, in un contesto nel quale una coalizione ottenga il 65 percento nelle urne, riceverà meno seggi di quanto i voti ottenuti le consentirebbero di ottenere. Il premio di minoranza, infatti, assegnato senza che le liste non collegate al Presidente eletto debbano raggiungere alcuna soglia minima di voti, finisce per predeterminare la consistenza numerica della maggioranza consiliare, la quale non potrà che oscillare in un intervallo compreso tra i 28 e i 32 seggi, a prescindere dalla percentuale di voti ottenuti dalla coalizione vincente.

L'altra novità che merita ancora di essere brevemente segnalata in questo Editoriale ha a che fare con il sistema della supplenza dei consiglieri-assessori. La legge ha espressamente disposto l'incompatibilità delle funzioni di assessore e consigliere regionale. La nomina di un consigliere ad assessore non determina, tuttavia, la decadenza dalla prima carica, ma soltanto la sua sospensione per la durata dell'incarico delle funzioni di assessore. Ciò implica che il consigliere diventato assessore lascerà spazio a un proprio supplente (il primo candidato non eletto della lista circoscrizionale o del listino) che resterà tale fintantoché il primo non cessi dall'incarico. Il "sistema della panchina", come è stato soprannominato dagli organi di stampa, va letto in combinato con la revisione statutaria che di recente ha

introdotto la figura dei sottosegretari [cfr. il commento di M. Calvo *in questo numero della Rivista*] e consente, da un lato, di evitare alla radice la figura dei consiglieri-assessori, che meglio e più efficacemente possono esercitare le proprie funzioni in quanto consiglieri o, alternativamente, in quanto assessori, ma permette, soprattutto, di attrarre alla sfera politica regionale un maggior numero di individui in un contesto nel quale ormai da tempo, al numero di seggi spettanti alla Regione, è stato inderogabilmente posto un tetto dalla legge statale.

Da ultimo, va segnalato come il legislatore regionale abbia disciplinato un'ulteriore ipotesi di esonero dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste circoscrizionali, ossia quella delle liste che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con un consigliere assegnato al gruppo misto da almeno due anni, ipotesi introdotta in tutta evidenza per consentire ai due consiglieri iscritti attualmente al gruppo misto di potersi presentare con il proprio contrassegno senza dover raccogliere le firme richieste già dalla disciplina regionale vigente e qui soltanto riprodotta. La previsione di eccezioni di questo tipo, sempre meno generali e astratte, ma ritagliate, semmai, su singoli casi, non crea solo immotivate disparità di trattamento tra *insider* e *outsider* al quadro politico-partitico, ma pare essere mirata a evitare *tout court* una qualsiasi raccolta firme per la partecipazione alle elezioni onde scongiurare alla radice i gravi abusi che, in passato, hanno determinato l'annullamento delle elezioni regionali. Si tratta di un segno che, anche a molti anni di distanza e nonostante gli auspici della dottrina [cfr. J. Luther, *I dubbi della democrazia regionale piemontese*, in Rivista AIC, n. 1/2014], conferma la forte sfiducia per la capacità della democrazia piemontese di sapersi autorigenerare.

1. Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino ↑

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

Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities

Fulvio Leonzio [1]

(ABSTRACT)

L'obiettivo della transizione ecologica ha risollevato l'attenzione politica nei confronti dei territori montani. In particolare, l'investimento dedicato alle Green Communities nel PNRR presenta significativi elementi di novità, ricercando un immediato contributo dei territori rurali e montani, nella consapevolezza della necessità di sviluppare strumenti sperimentali di gestione delle loro risorse ecosistemiche. L'elaborato, dopo aver sinteticamente ricostruito la parabola delle Comunità montane nell'ordinamento, si concentra sulla concretizzazione della Strategia delle Green Communities e sul potenziale di questo nuovo modello organizzativo in termini di stimolo alle capacità di governance e di sviluppo di politiche integrate nelle aree montane.

Sommario:

1. Cenni introduttivi: una nuova attenzione verso i territori montani nel quadro della transizione verde – 2. Il governo delle aree montane: la parabola discendente delle Comunità montane – 3. Una nuova fase: la definizione di Strategie per il rafforzamento delle aree interne e montane – 4. La concretizzazione delle *Green Communities* nel PNRR – 5. Spunti conclusivi: verso un rafforzamento della capacità di governance nei territori montani

1. Cenni introduttivi: una nuova attenzione verso i territori montani nel quadro della transizione verde

Negli ultimi anni si sta assistendo ad un rinnovato interesse nei confronti dei territori montani all'interno dell'ordinamento italiano. In primo luogo, il fenomeno dello spopolamento nei territori periferici ha portato gli studiosi e la politica a ricercare nuove soluzioni che permettessero di arginare la lenta ed apparentemente inesorabile crisi demografica di tali aree, a vantaggio di quelle urbane[2]. In secondo luogo, e in parallelo, i recenti sforzi pubblici in favore della transizione ecologica, sulla spinta degli ambiziosi obiettivi posti a livello internazionale[3] ed europeo[4] per uno sviluppo socio-economico maggiormente sostenibile ed attento alla tematica ambientale[5], stanno coinvolgendo anche la dimensione rurale e montana del territorio italiano. È infatti evidente che la volontà di tutela dell'ambiente non può prescindere dal contributo dei territori periferici,

fisiologicamente dotati di risorse ecosistemiche maggiori rispetto alle aree urbane, e in grado pertanto di svolgere un ruolo importante verso l'obiettivo della decarbonizzazione. In questa prospettiva, non sorprende che il PNRR, tra le misure in favore dei territori rurali e montani[6], abbia disposto uno specifico finanziamento espressamente deputato alla realizzazione delle cd. *Green Communities*, il cui compito è precisamente quello di favorire «lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane»[7]. Il modello organizzativo delle *Green Communities* compare così sulla scena dopo il noto ridimensionamento delle Comunità montane e le parziali contromisure politiche adottate dal legislatore negli anni successivi alla crisi finanziaria ed incidenti sulle aree montane. In questo senso, i tratti distintivi del nuovo modello possono essere meglio apprezzati tramite una sintetica ricostruzione di questi passaggi.

2. Il governo delle aree montane: la parabola discendente delle Comunità montane

Punto di partenza fondamentale per una rapida disamina dei mutamenti intervenuti nell'organizzazione dei territori montani è la legge n. 1102/1971, istitutiva delle Comunità montane quali enti di diritto pubblico, intermedi tra il livello comunale e quello provinciale, destinati a guidare lo sviluppo dell'area montana[8]. L'obiettivo del legislatore era quello di dar vita ad un nuovo ente che si affiancasse ai Comuni montani, fisiologicamente localizzati in zone periferiche, lontane dai principali centri urbani del Paese e nelle quali tendenzialmente si accentua il ben noto fenomeno della frammentazione comunale italiana[9]. Ad esso venivano attribuiti in prima battuta compiti di pianificazione dello sviluppo economico del territorio, all'interno di una più generale finalità di riduzione degli squilibri territoriali tra zone montane e parte restante del territorio, in attuazione dell'art. 44, comma 2 Cost. Ferma la destinazione spiccatamente programmatoria dell'ente, la legge rimetteva alle Regioni il compito di disciplinare in maniera più organica la struttura istituzionale del nuovo ente e di individuare le zone omogenee nelle quali costituire una Comunità montana, originando così significative differenziazioni regionali in punto di governance e di ampiezza della circoscrizione delle singole Comunità montane[10].

Ad ogni modo, in evidente contrasto con l'iniziale definizione quale ente leggero e di supporto per le municipalità, la successiva evoluzione legislativa ha attribuito alle Comunità montane funzioni maggiormente gestorie ed intercomunali[11], dando luogo progressivamente ad un avvicinamento delle Comunità montane alla forma associativa delle Unioni di Comuni, poi culminata nella qualificazione delle Comunità quali «unioni di comuni»[12] destinate alla valorizzazione dei territori montani. Il tendenziale assorbimento delle Comunità montane entro il modello delle Unioni di Comuni è stato infine portato a compimento dalla cd. legislazione crisi, che ha sostanzialmente azzerato le risorse statali destinate alle Comunità montane[13], spingendo così la quasi totalità delle Regioni[14] verso la loro soppressione o la loro trasformazione coattiva in Unioni di Comuni montani, il cui finanziamento è rimesso ai Comuni membri. Il tentativo di superamento dell'ente montano da parte del legislatore statale risulta peraltro evidente anche analizzando la normativa che ha introdotto il noto quanto travagliato esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i piccoli Comuni (art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010). Non è infatti un caso che, tra le forme riconosciute ammissibili per il predetto esercizio, siano state individuate soltanto le Unioni di Comuni e le convenzioni, escludendo che lo svolgimento delle funzioni fondamentali comunali all'interno di una Comunità montana potesse soddisfare l'obbligo[15].

In definitiva, un quadro piuttosto preoccupante, se si pensa che, contestualmente al declino delle Comunità montane, anche il livello provinciale si è visto fortemente indebolito negli anni della crisi. Le municipalità montane sono state così chiamate a gestire territori spesso molto vasti, in un quadro di crescente isolamento e con dotazioni finanziarie esigue, peraltro dinanzi ad una crisi demografica apparentemente incontrastabile che ne ha acuito le fragilità[16].

3. Una nuova fase: la definizione di Strategie per il rafforzamento delle aree interne e montane

Ferme le difficoltà delle istituzioni di governo del fenomeno montano, è però necessario sottolineare come, trascorso il periodo di maggiore difficoltà per il bilancio dello Stato, il legislatore abbia cercato di destinare nuovi strumenti di finanziamento in favore dei territori periferici. In particolare, nel tentativo di potenziare l'attrattività delle aree più fragili del Paese da un punto di vista economico-sociale, sono state lanciate alcune strategie volte a finanziare progetti specifici di sviluppo, con l'obiettivo di potenziare l'offerta infrastrutturale, turistica e dei servizi socio-sanitari delle aree periferiche. Tra queste, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (cd. SNAI) è senza dubbio la più nota, non soltanto per i suoi risultati pacificamente ritenuti positivi, ma anche per il suo approccio place-based, tipico dei programmi finanziati attraverso risorse dell'Unione europea, e per la sua capacità di contrastare la decadenza delle aree interne, tanto demografica, quanto dei servizi di welfare da esse offerte[17]. Se pertanto non sorprende il rinnovo della Strategia anche per il settennato di bilancio UE 2021-2027, con ulteriori risorse provenienti anche dal PNRR[18], è però opportuno precisare, per quanto di interesse in questa sede, che il criterio di individuazione delle aree destinatarie degli interventi non è mai stato ancorato all'altimetria dei territori[19]. Meno conosciuta, quantomeno al momento della sua introduzione nell'ordinamento, che risale all'art. 72 della l. n. 221/2015 cd. «collegato ambientale», era invece la Strategia Nazionale delle *Green Communities*. Quest'ultima mirava alla valorizzazione delle risorse ambientali dei territori rurali e montani per uno sviluppo ambientale, sociale, ed economico maggiormente sostenibile, che permettesse di generare benefici anche in favore delle aree urbane, originando così nuove interconnessioni ecosistemiche a beneficio di tutta la collettività[20]. La norma individuava una serie di campi all'interno dei quali «impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile»[21] e chiamava le Regioni ad «individuare le modalità, i tempi e le risorse finanziarie sulla base dei quali le unioni di comuni e le unioni di comuni montani promuovono l'attuazione della strategia nazionale»[22], in conformità con quanto definito a livello ministeriale. La Strategia Nazionale delle *Green Communities* si poneva così in una dimensione di complementarità rispetto alla Strategia Nazionale Aree interne: da un lato emergevano alcuni significativi punti di contatto tra le due strategie, tra cui i territori periferici destinatari delle politiche ed un'evidente attenzione comune per la dimensione intercomunale; dall'altro lato, la Strategia delle *Green Communities* sembrava acquisire una propria natura nella valorizzazione delle risorse naturali, dello sviluppo sostenibile e della integrazione tra i territori periferici ed urbani[23]. Ad ogni modo, il progetto *Green Communities* non è stato in grado, almeno in origine, di affermarsi nel panorama politico, sia a causa della mancanza di una definizione chiara del concetto di *Green Communities*[24], sia in considerazione della farraginosità del percorso attuativo della Strategia, chiamata a coinvolgere plurimi livelli territoriali, peraltro senza individuare in maniera chiara le risorse finanziarie su cui fare perno.

4. La concretizzazione delle *Green Communities* nel PNRR

Come anticipato però, il PNRR è intervenuto a dare una nuova veste alle *Green Communities*, trasformandole da semplice suggestione a reale politica di sviluppo. Infatti, all'interno della Missione 2, la Componente 1, Investimento 3.2 destina 135 milioni di Euro alle *Green Communities*, richiamando nella sostanza la Strategia del 2015[25] e portandola così a compimento con una dotazione finanziaria consistente ed una definizione chiara dei tempi di attuazione della misura, nel rispetto dello spirito del PNRR[26]. Nel dettaglio, la misura prevede il finanziamento di progetti di sviluppo sostenibile, nella sua triplice accezione ambientale, economica e sociale, predisposti da comunità locali facenti parte di territori rurali e montani, da individuare tramite una procedura competitiva. Alla luce della natura sperimentale del finanziamento, soprattutto a causa della perdurante scarsa chiarezza definitoria del concetto di *Green Communities*, il Dipartimento affari regionali ed autonomie, soggetto ministeriale responsabile dell'attuazione della misura, ha scelto di scomputare 6 milioni di Euro dal totale delle risorse per finanziare direttamente 3 progetti pilota. Con d.m. del 30 marzo 2022 sono state così individuate la *Green Community* "Terre del Monviso", per la Regione Piemonte, l'Unione montana dell'Appennino Montano "La montagna del latte", per la Regione Emilia-Romagna, e la *Green Community* "Parco regionale Sirente-Velino", per la Regione Abruzzo, ciascuna destinataria di una dotazione pari a 2 milioni di Euro, con l'obiettivo di fornire linee guida utili alle comunità locali sui progetti finanziabili e le misure concrete che le *Green Communities* saranno chiamate ad adottare[27]. Successivamente, il Dipartimento predetto ha pubblicato l'avviso per la promozione delle *Green Communities*, definite come «comunità locali, tra loro coordinate e/o associate, che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono e che saranno finanziate nella realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale»[28], disponendo il finanziamento di almeno 30 piani di sviluppo di *Green Communities*, per una somma totale di 129 milioni di Euro e con la possibilità da parte di ciascun soggetto vincitore di ottenere risorse comprese tra 2 e 4,3 milioni di Euro. Tra gli aspetti salienti del bando, è opportuno sottolineare in primo luogo che la ripartizione delle risorse è avvenuta su base regionale, e che tra i criteri di riparto sono state considerate le quote di superficie rurale e montana nei territori regionali, con l'inserimento di due correttivi volti a garantire il raggiungimento del 40% del finanziamento per le regioni del Mezzogiorno (cd. quota Mezzogiorno del PNRR) e un finanziamento minimo di 2 milioni di euro per la Regione Valle D'Aosta[29]. Inoltre, con una scelta fortemente orientata alla promozione della collaborazione intercomunale in tutte le sue forme, sono stati individuati quali soggetti ammessi a concorrere ai finanziamenti le Unioni di Comuni ex. art. 32, le Comunità montane ex. art. 27, i Consorzi ex. art. 31 e gli enti convenzionati ex. art. 30 Tuel. La volontà di garantire un respiro intercomunale ai progetti emerge anche analizzando i criteri di valutazione delle proposte progettuali presentate, tra cui spiccano la partecipazione alla *Green Community* di 5 Comuni o più e la costituzione della forma associativa partecipante al bando in un momento antecedente alla sua pubblicazione. Infine, l'avviso favorisce la possibilità che le Regioni cofinanzino i progetti con risorse proprie complementari, utili a potenziare il piano di sviluppo sostenibile della *Green Community*.

Infine, gli esiti del bando sono stati resi pubblici tramite d.m. il 28 settembre 2022, con l'ammissione al finanziamento di 36 progetti su più di 180 candidature presentate. Il successo registrato, dovuto senz'altro anche all'opera di promozione svolta dall'UNCEM,

testimonia la perdurante vitalità dei territori montani e la loro crescente consapevolezza della necessità di puntare sull'innovazione per valorizzare al meglio i servizi ecosistemici della montagna[30].

5. Spunti conclusivi: verso un rafforzamento della capacità di *governance* nei territori montani

Nel quadro della transizione verde, un investimento quale quello disposto in favore delle *Green Communities* è da salutare positivamente. È infatti oltremodo evidente come, alla luce dell'ambiziosa volontà, di trasformare il nostro intero sistema produttivo, verso una nuova sua compatibilità con le risorse ecosistemiche, tutto il territorio debba essere coinvolto attivamente nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. In quest'ottica, lo strumento dei piani di sviluppo presenta caratteri sperimentali molto significativi nella misura in cui gli stessi sono chiamati ad ideare «un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane». I progetti presentati dalle singole *Green Communities*, inserendosi appieno nell'alveo del nuovo approccio di integrazione tra territori del PNRR, potranno così fornire elementi utili per immaginare nuovi metodi di gestione delle risorse ambientali maggiormente efficienti e condivisi tra le comunità metropolitane e montane[31]. Inoltre, per quanto l'investimento sia esiguo rispetto alle dimensioni complessive del PNRR, la sua destinazione in favore dei territori montani certifica la rinnovata attenzione politica nei confronti di queste aree, dopo più di un decennio di sostanziale disinteresse, se non di vera e propria inattuazione dell'art. 44, comma 2 Cost. Peraltro, a riprova di una nuova centralità della montagna nelle politiche di bilancio, il legislatore ha scelto di rifinanziare in maniera importante il Fondo per lo Sviluppo della Montagna Italiana nella legge di bilancio 2022, con una dotazione di 100 milioni di Euro per l'anno 2022 e di 200 milioni di Euro per l'anno 2023[32], ripartita gestionalmente tra Ministero per gli affari regionali e le autonomie, per gli interventi di competenza statale e il finanziamento di campagne istituzionali sui temi della montagna, e Regioni, per gli interventi di competenza delle Regioni e degli enti locali. Significativa, al riguardo, è stata la scelta della Regione Piemonte di destinare l'intera quota regionale del Fondo per il 2022 (poco più di 9 milioni di Euro) in favore delle *Green Communities* del territorio. Nel dettaglio, essa ha individuato, rispetto all'ampio spettro di forme di collaborazione previste nel bando statale, le Unioni montane quali necessari soggetti capofila destinatari del finanziamento, per un importo compreso tra un minimo di 1 milione e un massimo di 2 milioni di Euro[33]. Infine, il disegno strategico delle *Green Communities* si inserisce nel solco del recupero dell'intercomunalità all'interno dei territori montani e periferici, già precedentemente tracciato con la Strategia Nazionale Aree Interne. In questo senso, dopo la parentesi coincidente con la crisi finanziaria e il conseguente declino delle Comunità montane, il legislatore sembra ritornare sui suoi passi in maniera sempre più decisa, nella consapevolezza delle necessità di rafforzare il coordinamento tra le istituzioni municipali, a maggior ragione in territori fisiologicamente caratterizzati da frammentazione ed isolamento[34]. Peraltro, il bando *Green Communities*, nel tentativo di aprire le maglie del finanziamento in favore del maggior numero di esperienze di collaborazione intercomunale, sembra voler rivitalizzare forme associative finite in apparenza nel dimenticatoio, quali non soltanto le Comunità montane ma persino i consorzi, a testimoniare la difficoltà attuativa del disegno di *reductio ad unum* dei modelli associativi immaginato dal legislatore negli anni della crisi.

In conclusione, la speranza è che il supporto finanziario in favore delle *Green Communities* possa incentivare nuove politiche di collaborazione intercomunale nei territori montani, anche valorizzando una maggiore flessibilità nell'individuazione dello strumento di coordinamento più efficace e coerente con le specificità territoriali, nell'ottica di realizzare nuovi progetti di sviluppo integrati e condivisi nella direzione della sostenibilità e della transizione ecologica.

1. Dottorando di ricerca in Diritto europeo presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. ↑
2. *Ex multis*, L. Corazza, R. Dipace, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. Marchetti, S. Panunzi, R. Passagli (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2017, pp. 81 ss.; D. Cerosimo, A. R. Ferrara, R. Nisticò, *L'Italia dei pieni e dei vuoti*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli Editore, 2018, pp. 21 ss.; J. G. Macchi, A. Palumbo, *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE – Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019; M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del Fed.*, 2020, n. 2, pp. 297 ss.; C. Cipolloni, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, 2021, n. 3, pp. 52 ss.; G. Carrosio, *La strategia nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, Castelvecchi, 2022, pp. 379 ss. ↑
3. Basti ricordare in questa sede la *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo nel 1992, e la risoluzione dell'Assemblea generale ONU del 25 settembre 2015 «*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*», istitutiva, come noto, dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. ↑
4. Si pensi agli sforzi compiuti dall'Unione europea per guidare gli Stati membri UE verso un'Europa ad impatto ambientale zero, cristallizzati nel *Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, nella «*Normativa europea sul clima*», REG (UE) 2021/1119, e nel pilastro della transizione verde previsto all'interno del *Regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, REG (UE) 2021/241. ↑
5. Sulla transizione ecologica quale nuovo modello di sviluppo socio-economico che permetta di riconciliare la produttività e l'utilizzo delle risorse naturali, nella prospettiva della lotta al cambiamento climatico e dell'equità intergenerazionale, *ex multis* A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2020, n. 2, pp. 32-43; F. Scalia, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1-41; F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. ammin.*, 2021, n. 4, 779-794, F. Fracchia, P. Pantalone, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedimentali: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 17-31. ↑
6. Tra le altre, si pensi alla Missione n. 5 del PNRR «Inclusione e coesione», la cui Componente n. 3 è interamente dedicata ad «Interventi speciali per la coesione territoriale», all'interno del quale spicca l'Investimento 1, pari a 830 milioni di Euro, per il rafforzamento della Strategia Nazionale Aree Interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali. Anche la Missione n. 1 del PNRR «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» ha immediati effetti nei confronti dei territori rurali e montani, prevedendo la destinazione di risorse in favore delle piccole realtà in particolare all'interno della Componente n. 3 «Turismo e cultura», Sottocomponente n. 2 «Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale», con finanziamenti complessivi pari a 2,72 miliardi di Euro. Si veda diffusamente il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Per approfondire, si vedano inoltre C. Cipolloni, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 71-73; R. Astolfo, N. I. Buonsante, *Aree interne: stato dell'arte e intersezioni con il PNRR*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari* cit., pp. 335-339. Sulla Strategia Nazionale Aree Interne, si veda anche *infra*. ↑
7. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 127. Il finanziamento per le *Green Communities* è stato disposto all'interno della Missione n. 2 del PNRR «Rivoluzione verde e transizione ecologica»,

Componente n. 1 «Agricoltura sostenibile e economia circolare», Investimento 3.2, per un importo pari a 135 milioni di Euro. Sul complessivo rapporto tra PNRR, sviluppo sostenibile e transizione verde, si vedano S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»,* in *Riv. Quad. Dir. Amb*., 2021, n. 1, pp. 207-218 e L. Pergolizzi, *PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso*, in *Ist. Del Fed*., 2022, n. 2, pp. 449-472. ↑

8. Le aree montane, all'interno delle quali era possibile istituire una Comunità montana, venivano individuate attraverso criteri omogenei, definiti dalla legge n. 9911/1952, alla quale si deve la creazione di un concetto unitario di montagna, la cd. montagna legale. Per approfondire, si veda C. Desideri, *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Agr. Mer. Ist*., 2014, n. 1, p. 12; G. P. Boscariol, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. Giur. Mezz*., 2017, n. 3, pp. 675-677; G. Marchetti, *A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre*), in *Le Reg*., 2020, n. 5, p. 1084. ↑
9. È sufficiente in questa sede richiamare come siano ben 5.534 i Comuni italiani sotto i 5.000 abitanti, il 70,04 del numero totale, nei quali si contano 9.731. 307 residenti, pari al 16,54% della popolazione nazionale. Dati Istat aggiornati al 01/01/2023 e reperibili al sito https://www.tuttitalia.it/comuni-minori-5000-abitanti. ↑
10. A.M. Baroni, *L'associazionismo comunale in Italia*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014, pp. 256-257; I. Piazza, *Le unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano*, in W. Gasparri (a cura di), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali ed europee a confronto,* Torino, Giappichelli, 2017, p. 41; G. Marchetti, *A favore delle zone montane cit*., pp. 1085-1086; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* – (a cura di C. Tubertini) ottava edizione, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 92. ↑
11. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali* cit., p. 92; A. Gentilini, *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2021, n. 2, pp. 23-29. ↑
12. Art. 27 Tuel, il quale più precisamente dispone «Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali». ↑
13. Pur essendo le Comunità montane pacificamente riconducibili alla competenza legislativa residuale regionale secondo quanto ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale (tra cui, su tutte, sentt. 244/2005, 456/2005, 397/2006), buona parte dei provvedimenti normativi statali degli anni 2007-2010 che hanno progressivamente eliminato i contributi statali alle Comunità montane sono stati ritenuti legittimi attraverso la loro riconduzione all'interno dell'alveo della materia concorrente dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto, si vedano C. Tubertini, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. Cost*., 2010, n. 6, pp. 4696-4700; G. Di Cosimo, *La razionalizzazione alla prova: il caso delle Comunità montane*, in *Le Reg*., 2012, n. 5-6, pp. 914-916; A. M. Baroni, *L'associazionismo comunale in Italia cit.,* p. 270-272*;* I. Piazza*, Le unioni di comuni* cit*.,* pp. 42-43; G. Marchetti, *A favore delle zone montane* cit., pp. 1091-1095. ↑
14. Sono infatti le Regioni, ferma la loro competenza legislativa in materia di Comunità montane, a poterne decidere le sorti. La scelta preferita dagli enti regionali è stata in favore della trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni montani (in questo senso, ad esempio, l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, il Piemonte); meno frequenti sono invece i casi di soppressione tout court della Comunità (Molise, Umbria) o di mantenimento delle Comunità con finanziamenti regionali (Lombardia). I processi di trasformazione hanno peraltro avuto una gestazione piuttosto travagliata. Sul punto, si vedano M. De Donno, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. Bassanini, A. Q. Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 104-108; G. P. Boscariol, *La strategia per le aree interne* cit, p. 682; C. Tubertini, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Cedam-Wolters Kluwer, 2020, pp. 295-298; A. Gentilini, *Comunità montane* cit., pp. 34-36. ↑
15. C. Tubertini, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane* cit., pp. 4701-4703; A. Gentilini, *Comunità montane* cit. pp. 33-34. Sia inoltre consentito rinviare a F. Leonzio, *Le Unioni di Comuni tra vincolo associativo e autonomia comunale*, in *Ist. del Fed*., 2022, n. 3, pp. 734-738. ↑
16. E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità*

urbana e aree interne, in *Ist. del Fed*., 2020, n. 2, pp. 332-341. ↑

17. Dopo un iniziale accordo politico interministeriale tra il 2012 e il 2013, l'effettivo avvio della Strategia è riconducibile all'Accordo di Partenariato Italia-Commissione Europea 2014-2020, relativo al ciclo di programmazione europea medesimo, adottato con decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 (C(2014) 8021 final). Sulla Strategia, si vedano G. P. Boscariol, *La strategia per le aree interne* cit, p. 686 ss.; S. Lucatelli, F. Tantillo, *La strategia nazionale per le aree interne*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia* cit., pp. 403 ss.; M. Falcone, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, in E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali* cit., pp. C. Cipolloni, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 52-59; M. De Donno, C. Tubertini, *Frammentazione comunale* cit., pp. 310 ss. ↑
18. Come osservato *supra*, nota 4, è la Missione n. 5 del PNRR «Inclusione e coesione», a dedicare uno specifico investimento, pari a 830 milioni di Euro, in favore del rafforzamento della SNAI. ↑
19. Sin dalla Strategia riconducibile al ciclo di programmazione UE 2014-2020, le aree interne venivano individuate sulla base della distanza da servizi scolastici, servizi ferroviari e servizi ospedalieri. Se nella SNAI le aree interne venivano classificate in Comuni intermedi, Comuni periferici e Comuni ultraperiferici, la Strategia della nuova programmazione 2021-2027 ha modificato i parametri per l'inserimento all'interno delle tre categorie, dando luogo ad un significativo aggiornamento della mappa delle aree interne italiane, utilizzando tecniche di calcolo delle distanze maggiormente evolute ed analizzando in maniera più compiuta i servizi effettivamente presenti sul territorio. Sui nuovi criteri di calcolo, vd. R. Astolfo, N. I. Buonsante, *Aree interne* cit., pp. 318-325. Ciononostante, è evidente che i territori montani abbiano intercettato una fetta molto significativa delle risorse derivanti dalla Strategia. Secondo G. Ferraina, G. Marinuzzi, W. Tortorella*, Le aree SNAI: principali caratteristiche demografiche, finanziarie ed economico-produttive*, in Dossier IFEL-ANCI, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, 2019, pp. 29-35, circa l'84% dei Comuni ricondotti nell'alveo delle aree interne sono Comuni montani. Si vedano anche le mappe in G. Carrosio, A. Faccini, *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia* cit., pp. 59-61. ↑
20. L. n. 221/2015, art. 72, comma 1. La definizione della Strategia era rimessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari regionali ed autonomie, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali. ↑
21. In particolare «a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero *waste production*); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti», art. 72, comma 2. ↑
22. Art. 72, comma 3. ↑
23. Sul rapporto triangolare esistente tra le due Strategie, nel quadro della più generale Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017, si veda il focus tematico «*Verso un modello di Green Community: esperienze, strategie e studi di caso*», 13 aprile 2021, predisposto dall'Osservatorio Italiae. ↑
24. Sottolineano la perdurante mancanza di una definizione del concetto di *Green Communities* F. Tufarelli, voce «*Green Communities*», Atlante Treccani, sezione Cultura, 14 aprile 2020, reperibile al link https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Green_Community.html; A. Di Cagno, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambientediritto.it*, 2022, n. 1, pp. 6-15; ↑
25. Il PNRR individua, quali soggetti destinatari della misura, le stesse comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate, che erano state individuate dalla Strategia Nazionale delle *Green*

Communities quali soggetti di riferimento per la realizzazione della stessa. Inoltre, il PNRR definisce, quale compito centrale della *Green Community*, la predisposizione ed attuazione di un piano di sviluppo sostenibile, riprendendo, quali ambiti integrati al cui interno definire misure concrete di attuazione, gli stessi campi individuati dalla l. n. 221/2015. ↑

26. In particolare, il completamento di almeno il 90 % degli interventi previsti nei piani presentati dalle *Green community* è previsto per giugno 2026. ↑
27. I tre soggetti pilota sono stati individuati a seguito di un'attività istruttoria che ha significativamente tenuto conto, in particolare, dell'estensione su di un ambito territoriale intermedio nel quale siano già radicate esperienze istituzionali di associazionismo; della realizzazione pregressa di dotazioni infrastrutturale riconducibili agli ambiti di intervento delle *Green Community*; della presenza nella circoscrizione di territori montani e di Comuni situati in aree interne. Peraltro, è significativo sottolineare come le tre esperienze scelte si inseriscano con tutta evidenza in contesti montani alpini e appenninici. Vd. Rapporto Asvis, *I territori e lo sviluppo sostenibile*, 2022, p. 61. ↑
28. Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di *Green Communities* da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1), Investimento 3.2 *Green Communities*, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, d.m. del 30 giugno 2022, art. 1. ↑
29. Sull'effettivo rispetto della quota per il Mezzogiorno a seguito dell'analisi dei soggetti ammessi al finanziamento, si veda lo studio della Fondazione Openpolis, reperibile al link https://www.openpolis.it/chi-beneficera-dei-fondi-pnrr-per-le-green-communities. ↑
30. Non sorprende pertanto che a partecipare alla selezione siano stati principalmente aggregazioni di Comuni montani, anche tenendo in considerazione l'indiretto indirizzo ministeriale conseguente all'individuazione, quali *Green Community*, di tre soggetti a forti tinte montane. La mappa delle aggregazioni comunali ammesse al finanziamento è reperibile al link *supra*, nota 27. In data 21 febbraio 2023 è stata inoltre pubblicata a fini meramente ricognitivi la graduatoria consolidata dell'avviso, quale risultante dallo scorrimento delle diverse graduatorie regionali, reperibile al link https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/pnrr/attuazione-misure-pnrr/avviso-pubblico-green-communities. ↑
31. Sulle interconnessioni tra aree montane e aree urbane, si vedano gli interessanti spunti forniti da G. Dematteis, *Montagna e città: verso nuovi equilibri?*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia* cit., pp. 285-295. ↑
32. L'art. 1, comma 593, l. n. 234/2021 prevede che «Al fine di promuovere e realizzare interventi per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna, nonché misure di sostegno in favore dei comuni totalmente e parzialmente montani delle regioni e delle province autonome, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, denominato "Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane", con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2022 e 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023. In particolare, il Fondo è utilizzato per finanziare: a) interventi per la tutela e la promozione delle risorse ambientali dei territori montani; b) interventi che diffondano e valorizzino, anche attraverso opportune sinergie, le migliori iniziative in materia di tutela e valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano; c) attività di informazione e di comunicazione sui temi della montagna; d) interventi di carattere socio-economico a favore delle popolazioni residenti nelle aree montane; e) progetti finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente e allo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali; f) iniziative volte a ridurre i fenomeni di spopolamento». Si veda inoltre il Rapporto Asvis cit., pp. 61-62. ↑
33. Si veda la d.g.r. dell'8 maggio 2023. È presumibile che la scelta sia dovuta alla volontà di garantire che il finanziamento venga intercettato dalla forma associativa strutturale, nella ricerca di una maggiore stabilità nella gestione delle risorse. La d.g.r. prevede inoltre che la *Green Community* debba necessariamente a) includere nel progetto almeno 10 Comuni territorialmente contigui e b) essere costituita per almeno l'80% da Comuni classificati montani o parzialmente montani, precisando che gli eventuali interventi del progetto ricadenti nei Comuni non montani aderenti all'aggregazione dovranno essere finanziati con risorse proprie dell'ente o dell'aggregazione di enti o comunque provenienti da altra fonte. ↑
34. Sull'opportunità delle forme di collaborazione intercomunale, *ex multis*. G. Meloni, *Autonomia*

costituzionalmente garantita ed esercizio associato delle funzioni comunali, in G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa* cit., 417 ss.; M. De Donno, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 115 ss.; S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 62 ss.; V. Casamassima, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 19, pp. 1-8; C. Tubertini, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost.. Proposte per una ripartenza*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20, pp. 262 ss.; S. Iommi, *La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20, pp. 346 ss. ↑

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

Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza

Silvia Mirate[1]

Sommario:

1. Acqua e agricoltura: un binomio in crisi – 2. L'uso agricolo delle risorse idriche nell'intreccio tra finalità economiche ed ambientali – 3. Scarsità idrica e *governance* amministrativa: alla ricerca di un modello regolatorio efficace – 4. Idroesigenza e soluzioni tecniche, amministrative e regolatorie nel settore agricolo e agroalimentare – 5. Una riflessione conclusiva: dall'approccio dell'emergenza alla strategia di resilienza

1. Acqua e agricoltura: un binomio in crisi

Il territorio nazionale è stato colpito in pochi anni da diversi episodi di siccità ed il Piemonte è tra i territori regionali in maggiore sofferenza.

Il fenomeno della diminuzione delle precipitazioni, nel periodo 1991-2022, registra un calo del 20% rispetto al periodo 1921-1950. Dal 2017 a oggi, situazioni di *deficit* idrico si sono ripetute quasi ogni anno in molte zone d'Italia. Il C.N.R. ha stimato che una percentuale compresa tra il 6 e il 15% della popolazione italiana vive in aree a rischio di severa o estrema siccità. Il futuro sembra preludere a un'ulteriore intensificazione del fenomeno[2].

In particolare, per la realtà piemontese, l'anno 2022 è stato il peggiore anno sotto il profilo idrologico degli ultimi 65. Si è verificato un depauperamento molto rapido delle falde e si è registrato un calo del 60% dell'acqua immagazzinata nelle Alpi sotto forma di neve, oltre a una diminuzione del 10-15% dell'acqua nei fiumi.

Il Piemonte sta subendo un cambiamento climatico più netto rispetto a quanto avviene mediamente in altre realtà a livello nazionale e internazionale. Emerge dai dati degli ultimi 60 anni un aumento di quasi 2,5 gradi delle temperature massime e di circa 1,5 gradi delle minime, a fronte dell'aumento medio di circa 1 grado fatto registrare a livello globale[3].

Viviamo in un tempo di perdurante e ricorrente crisi idrica; una crisi che, per il suo protrarsi e ripetersi nel tempo, da fase emergenziale si sta ormai trasformando in situazione ordinaria, permanente da affrontare con strumenti gestionali programmatori efficaci, piuttosto che con il ricorso a soluzioni straordinarie. Una crisi, che con i suoi eventi

collaterali (quali incendi boschivi, vulnerabilità idrogeologica, e, per quanto concerne segnatamente la realtà padana, incremento del cuneo salino nel delta fluviale del Po) impatta inevitabilmente non solo sull'ambiente e sulle esigenze umane, ma anche, ed in modo fortemente drammatico, sul settore dell'agricoltura.

La scarsità delle risorse idriche incide sulla primaria destinazione del bene acqua al consumo umano, ma inevitabilmente segna in termini di rischio ed eccezionalità anche il settore dell'agricoltura, ove la scarsità della risorsa si traduce in una problematica di emergenza, incidente sulla ricerca delle soluzioni tecniche più adeguate e sulla necessità di politiche regolatorie efficaci[4].

Si tratta di una sfida nuova per l'agricoltura, segnatamente nella realtà piemontese che mai in passato era stata caratterizzata da preoccupazioni legate alla disponibilità della risorsa acqua. Tradizionalmente impostato su colture legate all'abbondanza idrica, il sistema agrario in Piemonte deve ora necessariamente adeguarsi alla realtà imposta dal cambiamento climatico e dalla necessità di trovare un equilibrio fra disponibilità e fabbisogno delle risorse, alla ricerca di meccanismi di tutela e di soluzioni tecniche efficaci in termini di resilienza, lotta agli sprechi e prevenzione dei rischi.

La problematica della scarsità idrica solleva, infatti, la necessità di applicare strategie per l'adattamento al cambiamento climatico, rilevanti sia sul piano delle scelte e degli strumenti all'uopo adottabili, sia sotto il profilo di un adeguamento della normativa in tema di risorse idriche, con connessa ri-organizzazione, o quantomeno migliore e più efficiente organizzazione, delle funzioni amministrative coinvolte.

La siccità, che si trasforma da inevitabile fenomeno naturale con carattere eccezionale a situazione di quasi ordinaria frequenza o quantomeno di persistente ricorrenza, getta il settore agricolo in uno stato di crisi permanente, con trasformazione dell'emergenza della crisi ad un regime di costante sofferenza idrica e di conseguente necessaria resilienza.

Se questo è l'assunto da cui occorre muovere, la domanda da porsi è come affrontare il problema della scarsità delle acque nel settore agricolo? Quali strumenti giuridici possono sostenere ed accompagnare l'agricoltura nel tempo del *deficit* idrico?

Il contributo affronta tali quesiti, soffermandosi in particolare sui due diversi profili della regolazione e dell'esercizio delle funzioni amministrative nell'impiego della risorsa acqua, con specifico riferimento al settore agricolo, e della ricerca di soluzioni tecniche e di strumenti giuridici necessari per la resilienza del sistema irriguo piemontese di fronte alle problematiche del cambiamento climatico e del fenomeno dell'attuale (e futura) scarsità idrica.

2. L'uso agricolo delle risorse idriche nell'intreccio tra finalità economiche ed ambientali

L'art. 167, co. 1, del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) fornisce una chiara indicazione per la selezione di priorità nell'utilizzo della risorsa acqua, per i periodi di siccità o comunque di scarsità, prevedendo che nella regolazione delle derivazioni in atto debba essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità all'uso agricolo[5]. La norma si pone in diretta relazione con quanto sancito in via generale dal precedente art. 144, il quale finalizza primariamente l'uso delle acque al consumo umano, declinandone la tutela in ragione dell'esigenza di «salvaguardare le aspettative e i diritti delle generazioni future a

fruire di un integro patrimonio ambientale» (art. 144, co.2, d.lgs. n. 152/2006).

Ne deriva un quadro di protezione complesso e selettivo, che vede all'apice del sistema di tutela e di utilizzo la finalità di salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi acquatici, anche alla luce del riformato art. 9 Cost., che affida alla Repubblica il compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

La tutela dell'ambiente, così formulata dall'art. 9, co. 2, Cost., trova poi, com'è noto, il suo completamento nella modifica all'art. 41 Cost., il quale ora dispone che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno in primo luogo "alla salute e all'ambiente", demandando alla legge ordinaria di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata "ai fini sociali e ambientali".

L'inserimento dell'ambiente e della sua sostenibilità fra i principi fondamentali cui deve informarsi l'azione politica e giuridica dello Stato viene formulato in Costituzione con un'accezione ampia, che comprende anche il riconoscimento della rilevanza degli ecosistemi, fra cui quello acquatico, e dell'esigenza di protezione della biodiversità, proponendo una tutela ambientale a carattere oggettivo, riconosciuta in sé, come sistema, e non solo come utilità connessa alla salubrità e alla salute umana[6].

La tutela dei corpi idrici, in termini di vivibilità dell'ambiente, del rispetto del patrimonio acquatico, della flora e della fauna, dei processi geomorfologici e degli equilibri idrogeologici guida, dunque, l'utilizzo razionale delle acque, che nel disegno legislativo, viene, come già detto, finalizzato in primo luogo al consumo umano.

In condizioni di eccedenza rispetto alla primarietà di tale funzione non comprimibile del patrimonio idrico, il legislatore lascia l'adeguato spazio all'impiego delle acque per finalità economiche (agricole, energetiche, produttive, ecc.) e fra queste riconosce l'uso prioritario, in condizioni di siccità e scarsità, all'agricoltura.

Le molteplici finalità dell'acqua, come bene destinato ad usi potabili, civili, energetici e irrigui sono riconosciute anche dall'Agenda ONU 2030, che al sesto obiettivo individua le azioni necessarie a garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie.

Acqua e agricoltura divengono, dunque, anche nell'impianto normativo del Codice dell'ambiente un binomio imprescindibile e, nell'ambito dell'uso a fini economici, funzionalmente prioritario[7]. Un binomio che allo stato attuale è sottoposto a forti criticità, e che necessita di soluzioni normative e tecniche efficaci, in grado di riportare in equilibrio strumenti e finalità, e dunque l'impiego dell'acqua nelle funzioni agricole e agroalimentari.

La ricerca di un equilibrio di settore, nel tentativo di garantire la disponibilità e la fruibilità della risorsa idrica, *in primis* ai fini potabili e al contempo di favorire quanto più possibile la produzione agricola, è fortemente condizionata dal rispetto di principi fondamentali, imposti a monte dallo stesso legislatore, se non, come già si diceva, dalla stessa Costituzione.

La finalità di tutela ambientale dei corpi idrici e degli ecosistemi ad esso connessi deve essere primariamente considerata e garantita.

Come indicato dalla Commissione europea nell'ambito della Strategia Comune di Attuazione della Direttiva 2000/60/CE (cd. *Framework Water Directive*), essenziale per tali ragioni è il rispetto, nel contesto di derivazioni da un corpo idrico, del deflusso ecologico (*ecological flow* o *e-flow*), inteso come «volume di acqua necessario affinché l'ecosistema acquatico continui a prosperare e a fornire i servizi necessari»[8]. Si tratta di un dato importante che assume il ruolo di parametro atto ad indicare il limite dei prelievi sostenibili, ovvero della quantità di acqua prelevata che consenta di mantenere in buono stato ecologico il corpo idrico.

A tal fine già da tempo in Italia, si è provveduto all'adozione di apposite linee guida ministeriali, a seguito delle quali le autorità distrettuali procedono ad individuare valori-soglia del deflusso ecologico e di conseguenza del regime di prelievo idrico, in coerenza con gli obiettivi ambientali prefissati dai Piani di Gestione distrettuali[9].

Negli ultimi anni, come già osservato in dottrina, il sistema è stato sottoposto ad una sistematica derogabilità, giustificata dall'esigenza di regolare l' "emergenza" siccità[10].

Posto che non necessariamente di emergenza possa parlarsi di fronte al fenomeno siccità, altamente predittibile in ragione di elementi quali ad esempio la scarsità delle precipitazioni, l'innalzamento delle temperature o la diminuzione del livello dei corsi d'acqua che precedono il realizzarsi di tale situazione, e possono essere agevolmente inseriti in schemi di simulazione altamente affidabili, si è assistito all'introduzione di misure contingenti in deroga alle soglie di rispetto del deflusso ecologico.

In particolare nell'area padana, sulla scorta dell'equazione siccità/emergenza, sono state introdotte misure eccezionali, consistenti nel rilascio forzoso degli invasi, con conseguente limitazione all'utilizzo delle acque in funzione energetica, e in deroghe ai limiti ecologici di prelievo dei corpi idrici.

Le deroghe, costruite in termini di temporaneità, contingenza ed eccezionalità, sono state giustificate con l'obiettivo di evitare la perdita pressoché completa della produzione agricola. In tal senso gli interventi, a livello regionale o ad opera delle Autorità di Bacino distrettuali[11], si iscrivono legittimamente nell'alveo della già citata Direttiva quadro sull'acqua del 2000, la quale al Considerando n. 32, ammette a precise condizioni la deroga del sistema di protezione delle risorse idriche ivi previsto, «di fronte a circostanze impreviste ed eccezionali, in particolare inondazioni o a siccità o a motivi di interesse pubblico di primaria importanza», e all'art. 4, § 6, specifica tale assunto, introducendo la possibilità di deroghe temporanee all'applicazione delle azioni tese al raggiungimento di un buono stato dei corpi idrici qualora ricorrano condizioni eccezionali quali la siccità prolungata.

Per i prelievi, in particolare, le deroghe dettate in ragione dell'emergenza sono state altresì accompagnate – secondo quanto dispone, in particolare per il bacino padano, una direttiva dell'Autorità distrettuale del 2017[12] – dall'obbligo di assumere tutte le misure di razionalizzazione atte a ridurne la portata, e quindi tutte le possibili strategie di risparmio idrico, contenimento delle perdite ed eliminazione degli sprechi, sempre nell'ottica della successiva ripristinabilità degli ecosistemi ambientali da assicurare anche per il tramite di soluzioni di adeguamento *ex post* da recepire nei piani e nei successivi atti di regolazione.

La direttiva, peraltro non vincolante, è stata attuata nel territorio piemontese con la predisposizione di nuovi criteri e modalità di deroga agli obblighi al rilascio del deflusso in alveo. La Regione Piemonte, con D.G.R. 22 dicembre 2021, n. 27-4395, ha approvato le "Linee di indirizzo regionale per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica", che estende al territorio regionale, in un'ottica adattiva al verificarsi degli eventi critici di scarsità e siccità, la possibilità di accedere alla deroga dei rilasci, a condizione che sia riconosciuta, nei sottobacini interessati, la carenza di disponibilità di risorsa, la quale determina i differenti livelli di severità della siccità, cui sono legate le azioni e i comportamenti da osservarsi da parte dei titolari delle derivazioni irrigue[13].

Il deficit idrico, coniugato ad assenza di precipitazioni significative a livello regionale, elevate temperature medie, afflusso nevoso ai livelli minimi storici, riempimento dei principali invasi inferiore alla norma, abbassamento consistente dei livelli dei laghi e significativa depressione delle falde superficiali viene affrontato in termini di gestione di una situazione critica cui adattare un regime amministrativo ad impronta marcatamente derogatoria.

Ciò risulta ben chiaro con la recente emanazione sul piano nazionale del cd. Decreto Siccità, adottato con d.l. 14 aprile 2023, n. 39, convertito con modificazioni in l. 13 giugno 2023, n. 68, e recante "Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche". Nel testo, sui cui contenuti si tornerà nel prossimo paragrafo, si concede nell'art. 7 *bis* alle Autorità di bacino distrettuali la facoltà di rimodulare, «in considerazione dell'urgenza di fronteggiare le gravi conseguenze dovute a fenomeni di siccità prolungata e gli impatti in termini di scarsità idrica» le sperimentazioni sul deflusso ecologico, da aggiornare e completare, ai sensi dell'art. 21 *bis* del d.l. n. 21/2022, entro il 30 giugno 2025[14].

La rimodulazione viene rimessa alla valutazione tecnico-discrezionale delle autorità distrettuali, senza nuovi oneri per la finanza pubblica, e viene agganciata alla previsione circa il deterioramento dello stato di un corpo idrico, dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore, eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, come alluvioni violente e siccità prolungate, che viene ritenuto accettabile sotto il profilo dell'obiettivo di qualità ambientale alle condizioni descritte dall'art. 77, comma 10, del Codice dell'Ambiente[15].

L'emergenzialità diventa così condizione normativa che consente una perdurante derogabilità dei limiti del deflusso ecologico, con una sorta di delega aperta rimessa alla discrezionalità tecnica delle autorità distrettuali nel bilanciamento fra tutela ambientale e risoluzione dei problemi derivanti dalla scarsità delle risorse idriche.

Da quanto finora detto emerge chiaro come contingenza ed eccezionalità stiano di fatto governando l'attuale esercizio delle funzioni amministrative di settore e l'intervento dei diversi attori ivi coinvolti.

L'attivazione di una *governance* in grado di superare l'emergenza con una visione pianificatoria d'insieme, rivolta alla tutela qualitativa e quantitativa delle risorsa acqua e del suo impiego nel settore agricolo e agroalimentare, pare allo stato attuale sostituita da un modello regolatorio fondato sul presupposto dell'emergenza come regola di un intervento che, sotto il profilo delle competenze e delle funzioni amministrative, si consolida in una extra-ordinarietà che diviene regola[16].

3. Scarsità idrica e *governance* amministrativa: alla ricerca di un modello regolatorio efficace

La crisi idrica sofferta nel 2022 ha evidenziato una tendenza alla gestione amministrativa emergenziale, che sul piano normativo ha trovato una sua specifica tipizzazione fin dal 2018, con il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (cd. Codice della protezione civile). In particolare all'art. 16, il rischio da *deficit* idrico è stato inserito fra le ipotesi di intervento della protezione civile, con conseguente possibilità, ai sensi del successivo art. 24, di deliberare da parte del Consiglio dei Ministri, previa valutazione del Dipartimento della protezione civile e su richiesta o d'intesa con il Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata lo stato di emergenza di rilievo nazionale, cui segue la nomina di commissari straordinari, con i relativi poteri *extra ordinem.*

Come già si è ricordato, nell'anno 2022, il lungo periodo di siccità, caratterizzato dalla eccezionale scarsità di precipitazioni pluviometriche e nevose, ha determinato nella quasi totalità del territorio piemontese una grave situazione di *deficit* idrico con forti ripercussioni sulla vita sociale, economica e produttiva. La situazione è stata evidenziata nel rapporto denominato *"Crisi idrica 2022"*, elaborato e trasmesso dalla Regione Piemonte a supporto della richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 24, co. 1, del d.lgs. N°1/2018. Con deliberazione del 4 luglio 2022, il Consiglio dei Ministri ha provveduto a dichiarare lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2022, e conseguentemente il Presidente della Regione è stato nominato Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti finalizzati alla gestione della crisi idrica[17].

Anche a livello nazionale la disciplina dell'emergenzialità condiziona, nell'anno 2022, le soluzioni normative concernenti il *quando* dell'intervento diretto a gestire i rischi derivanti dal *deficit* idrico, con l'introduzione di una dichiarazione dello stato di emergenza a carattere preventivo, da emanarsi prima che lo stato di siccità evolva in una situazione di reale emergenza. L'art. 15, del d.l. 9 agosto 2022, n. 115, ha, infatti, inserito il seguente capoverso all'art. 16 del Codice della protezione civile del 2018 sopra citato: "(a)llo scopo di assicurare maggiore efficacia operativa e di intervento, in relazione al rischio derivante da *deficit* idrico la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale di cui all'art. 24 può essere adottata anche preventivamente, qualora, sulla base delle informazioni e dei dati, anche climatologici, disponibili e delle analisi prodotte dalle Autorità di bacino distrettuali e dai centri di competenza di cui all'art. 21, sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale»[18].

L'emergere della crisi ha altresì contribuito a svelare la problematica della sovrapposizione e conseguente frammentarietà delle competenze nel settore idrico.

Le difficoltà di coordinamento che si sono verificate trovano le loro ragioni in molteplici aspetti, che vanno dalla complessa articolazione delle competenze, diversificata su base territoriale e funzionale, al frequente intreccio che travalica i confini territoriali; e al coinvolgimento di interessi pubblici diversi che conformano in chiave differente l'esercizio delle funzioni e le scelte gestionali. Si pensi alla partecipazione contestuale nel governo dell'acqua di attori eterogenei per natura e finalità, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, il Ministero dell'ambiente, la conferenza Stato-regioni, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, le regioni, gli enti locali, i consorzi irrigui e, con un ruolo teoricamente

dominante e di chiusura del sistema, le autorità di bacino distrettuale[19].

L'organizzazione delle competenze si presenta, infatti, particolarmente delicata anche per gli obiettivi che ciascun ente si propone nella gestione delle proprie attività nel settore.

Basti porre mente alla giustapposizione di un ruolo tecnico, peraltro non sempre accompagnato da effettivo potere decisionale, delle autorità di bacino, che come obiettivo primario devono avere la tutela qualitativa e quantitativa delle acque, ad un ruolo principalmente orientato a finalità gestionali di carattere economico-sociale qual è quello degli enti di governo d'ambito e dell'Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), fino al particolare ruolo dei consorzi irrigui, enti di antica istituzione su cui torneremo, orientati principalmente al prelievo e alla gestione comune della risorsa derivante dal singolo corpo idrico interessato e concernente il solo comprensorio rientrante nella propria operatività.

In ragione di tali frammentazioni ed eterogeneità, da più parti in dottrina si auspica lo sviluppo di un modello di *governance* amministrativa del settore idrico che tenga conto di un approccio olistico, con un modello integrato di gestione della risorsa a livello locale, regionale e nazionale, che possa poggiare su regole e principi normativi e di organizzazione amministrativa che consentano di ricomporre le necessità di gestione e di tutela delle acque nel rispetto dei diversi servizi (sociali, ambientali, economici, ecc.) e dei differenti usi (irrigui, idroelettrici, industriali, artigianali, commerciali, ecc.) nell'ottica di una tutela effettiva sul piano qualitativo e quantitativo[20].

La necessità di un coordinamento nel settore è di recente emersa nel contesto del già menzionato Decreto Siccità del 2023, che, seppur ancora nell'ottica di una gestione emergenziale delle risorse idriche, tenta la strada dell'indirizzo e del coordinamento fra le competenze amministrative coinvolte.

Il testo del decreto legge (n. 39/2003) è stato modificato e integrato dalla legge di conversione (n. 68/2003), ed è entrato in vigore lo scorso 14 giugno 2023. Nella versione definitiva la normativa si compone di 18 articoli e tocca vari aspetti della disciplina per il contenimento e il contrasto della crisi idrica, con previsioni che direttamente riguardano anche il settore agricolo.

Il decreto istituisce all'art. 1, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una cabina di regia per la crisi idrica, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, avente compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica. L'attenzione al territorio emerge con la legge di conversione, la quale ne estende la composizione anche al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o ad un Presidente di Regione o Provincia autonoma da lui delegato. Alla Cabina di regia viene attribuito il potere di effettuare una ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione che sono necessari per far fronte nel breve termine alla crisi idrica e che possono essere realizzati da parte del Commissario straordinario nazionale, istituito dal successivo art. 3[21]. Viene altresì prevista la facoltà di individuare gli interventi funzionali al potenziamento della capacità idrica suscettibili di esecuzione tramite forme di partenariato pubblico privato, pure se non ancora inseriti nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui al Codice dei contratti pubblici. La problematica del coordinamento con le Autorità di bacino distrettuali ha determinato l'introduzione, nel testo modificato dalla legge

di conversione, di un riferimento al potere di queste ultime di essere coinvolte in ipotesi di inerzia o di ritardo nella realizzazione degli interventi. Restano, tuttavia, piuttosto indefinite le modalità di tale intervento e collaborazione.

Sono state poi introdotte alcune disposizioni di semplificazione procedurale, riguardanti la progettazione e la realizzazione di interventi infrastrutturali nel settore idrico (si veda l'art. 4, ove si fa riferimento a molteplici ipotesi, tra cui le infrastrutture idriche destinate a uso potabile e irriguo, la sicurezza e la funzionalità delle dighe, la gestione delle reti di monitoraggio dei corpi idrici)[22].

Con specifico riferimento al settore agricolo, il decreto inserisce, all'art. 6, fra gli interventi di edilizia libera previsti dall'art. 6, co. 1, del T.U. in materia edilizia (d.P.R. n. 380/2001) anche la realizzazione delle vasche di acque piovane per impiego agricolo, realizzabili pure mediante un unico bacino. Limitatamente al periodo considerato di natura emergenziale (e quindi fino alla durata in carica del Commissario straordinario nazionale di cui all'art. 3 fino al 31 dicembre 2023, prorogabile al 31 dicembre 2024), la facoltà di esecuzione senza alcun titolo abilitativo è estesa anche agli interventi inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorali, che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie e altre opere civili, come indicati nel punto A. 19 dell'Allegato A (Interventi ed opere in aree vincolate escluse dall'autorizzazione paesaggistica) del d.P.R. n. 31/2017, «a condizione che gli stessi siano funzionali alle attività agro-silvo-pastorali, realizzati in scavo direttamente sul suolo agricolo, a fondo naturale, senza arginature emergenti dal suolo e senza l'impiego di conglomerati cementizi o altri materiali di natura edilizia»[23].

Viene altresì disciplinato l'utilizzo acquee reflue depurate in agricoltura (artt. 7 e 9), sulla cui disciplina si tornerà a breve, con l'occasione di svolgere una breve riflessione sulle soluzioni tecniche che nel settore agricolo e agroalimentare possono, nell'ambito della cornice normativa attualmente vigente, essere implementate in un'ottica di resilienza alla situazione idrica attuale e futura.

4. Idroesigenza e soluzioni tecniche, amministrative e regolatorie nel settore agricolo e agroalimentare

L'utilizzo della risorsa idrica in agricoltura involge problematiche peculiari.

L'acqua è una risorsa che nel settore agricolo e agroalimentare diviene mezzo tecnico della produzione, ma al contempo resta una risorsa naturale, non producibile industrialmente, da dividere e condividere con altri usi e finalità (civili e industriali, potabili e ricreativi, ecc.)[24].

In agronomia, si sottolinea costantemente come ridurre gli sprechi ed aumentare l'efficienza attraverso una buona gestione irrigua siano misure che possono concorrere a determinare una produzione agricola costante, e finanche ad incrementarla.

Nei più recenti studi agronomici si introducono concetti come l'impronta idrica, intesa quale metrica per misurare la quantità di acqua utilizzata per produrre beni e servizi lungo l'intera catena di approvvigionamento[25]. Questo indicatore, può essere misurato per un singolo processo, come la coltivazione del mais; per la realizzazione di un prodotto, come una maglietta di cotone; per il carburante che utilizziamo nella nostra auto. L'impronta idrica può anche indicare quanta acqua venga utilizzata in uno specifico bacino fluviale.

Il settore agricolo, ed in particolare quello agroalimentare, impiega l'indicatore dell'impronta idrica, seppur con le dovute accortezze circa stima e applicazione. Al fine di evitare facili interpretazioni del volume di acqua espresso da questo indicatore, gli studi indicano come si sia via via chiarita l'esigenza di una sua opportuna e più trasparente comunicazione, nelle diverse forme di acqua (blu, verde, grigia) che la compongono.

L'acqua verde è la quantità di acqua proveniente dalla pioggia utilizzata dalla coltura; l'acqua blu è quella utilizzata prevalentemente per l'irrigazione e proviene da fonti idriche sotterranee o superficiali. Infine, l'acqua grigia è la quantità di acqua necessaria per ripristinare e diluire una contaminazione ad essa apportata.

In ambito agroalimentare, declinare l'impronta in queste tre forme di acqua consente di stabilire il giusto peso sulla risorsa idrica utilizzata per produrre un alimento. Diventa, pertanto, più semplice comprendere come una data impronta idrica, che impiega una maggiore quantità di acqua verde, sarà maggiormente sostenibile di quella che presenta una quota maggiore di acqua grigia o blu. La sostenibilità di un determinato prodotto agricolo non è funzione solo del valore che identifica quella specifica quota di impronta idrica, ma piuttosto, dell'insieme delle componenti che definiscono l'indicatore.

Attenendoci più propriamente al settore agricolo, un ambito in cui nuove pratiche e politiche possono incidere significativamente sui miglioramenti dell'efficienza idrica è l'irrigazione delle colture. Le condizioni di aridità o semi-aridità impongono il ricorso all'irrigazione, cui è destinato attualmente quasi l'80% dell'acqua utilizzata in agricoltura in Italia e in Europa, come emerge da un rapporto della *European Environment Agency*[26].

L'Agenzia ha in particolare osservato come l'irrigazione non debba necessariamente comportare un consumo idrico elevato. Miglioramenti dell'efficienza idrica possono ottenersi sia mediante una migliore resa del trasporto dell'acqua, che si traduce in una percentuale più alta di acqua estratta che arriva ai campi, sia mediante l'efficienza dell'utilizzo nei campi stessi, in cui si ha un rapporto più favorevole tra l'acqua realmente utilizzata da una coltura e il quantitativo totale dell'acqua che vi giunge.

La questione non è soltanto di natura tecnica, relativamente ai differenti metodi d'irrigazione che possono essere impiegati, ma involge anche scelte di politica amministrativa e di gestione normativa del settore agricolo, a livello nazionale ed europeo.

Le politiche amministrative hanno, per esempio, un ruolo cruciale nell'indurre il settore agricolo all'adozione di pratiche di irrigazione più efficienti. Opportuna è l'introduzione, anche nell'ambito della Politica Agricola Comune, di pacchetti d'intervento a sostegno delle misure di efficienza, com'è attualmente previsto nella PAC 2023-2027, che fra gli interventi dello Sviluppo Rurale prevede impegni specifici per un uso sostenibile dell'acqua con pagamenti annuali per ettaro a favore di agricoltori, singoli e associati, e di enti pubblici che adottino gli impegni collegati alla definizione di un bilancio idrico colturale. Anche nel Piano strategico nazionale, l'obiettivo di accrescere la resilienza e l'adattamento del settore agricolo ai cambiamenti climatici prevede interventi che sostengono l'adozione di pratiche utili a favorire il risparmio idrico o a migliorare l'efficienza d'uso della risorsa acqua.

Al contempo la previsione di una tariffazione dei servizi idrici, che favorisca gli utenti più efficienti, potrebbe essere altro strumento rilevante per garantire gli obiettivi di tutela del

bene acqua, come indicati dalla stessa Direttiva quadro 2000/60/CE.

La stessa valutazione sulla tipologia delle tecniche di irrigazione più efficienti da adottare nel contesto attuale involge necessariamente aspetti regolatori.

Un'opportuna gestione delle acque reflue in agricoltura può, ad esempio, costituire un importante strumento per soddisfare la domanda idrica del comparto, lasciando una maggiore disponibilità di acque dolci per altri utilizzi, come le utenze domestiche, o per altre finalità, *in primis* la tutela ambientale.

La risposta normativa deve essere in tal senso quella di rendere agevole, e ovviamente controllato sotto il profilo ambientale, il ricorso all'utilizzo delle acque reflue depurate ad uso irriguo.

La stessa Agenda ONU 2030, all'interno dell'Obiettivo 6 dedicato alla disponibilità e gestione sostenibile dell'acqua, segnala il traguardo di «6.3 Migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro a livello globale».

In tale ottica il recente Decreto Siccità 2023, già richiamato al paragrafo precedente, prevede in proposito all'art. 7 un procedimento autorizzatorio unico, «al fine di fronteggiare la crisi idrica, garantendone una gestione razionale e sostenibile», mediante il riutilizzo a scopi irrigui in agricoltura delle acque reflue depurate, prodotte dagli impianti di depurazione già in esercizio alla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Si tratta di un'autorizzazione che sostituisce ogni altra autorizzazione, parere, concerto, nulla osta e atto di assenso necessario, comunque denominato, da rilasciare da parte della regione o della provincia autonoma territorialmente competente fino al 31 dicembre 2023, nel rispetto delle prescrizioni minime indicate all'Allegato A del decreto e con la partecipazione procedimentale dell'agenzia regionale per la protezione ambientale e dell'azienda sanitaria territorialmente competenti, nonché di ciascuna amministrazione interessata. L'istanza di autorizzazione unica deve essere presentata dal gestore dell'impianto di depurazione, unitamente al piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo dell'acqua, con la collaborazione dei responsabili del trasporto e dello stoccaggio delle acque reflue. A ciò si aggiunge la previsione dell'art. 9, che, novellando l'art. 127 del Codice dell'Ambiente, specifica che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione.

Considerando poi il bacino padano, e in particolare il territorio piemontese, è possibile svolgere ancora qualche riflessione sul rapporto fra tecniche di irrigazione, cambiamenti climatici e possibili soluzioni anche di natura giuridica.

La caratteristica territoriale di pianura circondata da montagne ha sempre determinato nel nord Italia, e dunque in Piemonte, una ricca disponibilità morfologica della risorsa acqua, che, nel settore agricolo, si è tradotta nella diffusione di metodi di irrigazione per scorrimento superficiale e sommersione[27]. La scelta di specie coltivate e di prodotti tipici si è di conseguenza tradizionalmente attestata su produzioni fondate sull'abbondanza irrigua (riso, mais, ecc.).

Il sistema agroalimentare piemontese, per natura e per tradizione dipendente dall'irrigazione, si trova, come già più volte si è detto, ad affrontare ora le conseguenze del cambiamento climatico, con una drastica diminuzione dei livelli di piovosità (l'anno 2022 è drammaticamente esemplare), l'abbassamento del livello delle falde acquifere (anche al di sotto del 25%), la mancanza di neve in montagna e un progressivo svuotamento dei bacini idrografici. Soprattutto l'aumento delle temperature (anche di due gradi superiori nella stagione estiva), con conseguente incremento dell'evapotraspirazione e il ricorrere di periodiche siccità inevitabilmente incide sull'agroecosistema piemontese, modificandone caratteristiche ambientali e aspettative di produzione.

La ricerca agronomica tende in proposito a concentrarsi su due aspetti: la scelta di colture di resilienza, in grado di resistere e di beneficiare dell'acqua disponibile (come ad esempio il mais, con possibile introduzione di cicli colturali anticipati e accorciati) e la preferenza per sistemi irrigui ad alta efficienza (impiego di *"pivot"* e *"rainger"*, rispetto al più diffuso e tradizionale ricorso all'irrigazione per scorrimento e sommersione)[28].

Sotto quest'ultimo profilo, pare interessante evidenziare il potenziale ruolo che potrebbero assumere i consorzi irrigui. Enti privati di interesse pubblico, di antica costituzione e tradizione, i consorzi irrigui in Piemonte gestiscono l'irrigazione, facendosi carico a livello collettivo sia della gestione delle opere (manutenzione, nuove realizzazioni, ecc.) sia delle acque (definizione dei turni di adacquamento, delle portate concesse agli utenti, ecc.).

Con l'entrata in vigore della legge regionale n. 21/1999, si è avviato un processo di riorganizzazione e di accorpamento, che ha portato dagli oltre seicento organismi con dimensione territoriale molto eterogenea agli attuali 36 comprensori irrigui, corrispondenti a realtà omogenee sotto il profilo orografico e irriguo. Si è prevista così l'istituzione di un unico consorzio per ogni comprensorio irriguo, con la conseguente divisione fra consorzi irrigui di primo grado, già gestori dei relativi comprensori, e consorzi di secondo grado, costituiti da consorzi di primo grado, nonché da enti pubblici e privati e da altri soggetti interessati alla realizzazione e alla gestione di opere e servizi di interesse comune.

Le forme di gestione comunitaria delle risorse idriche in ambienti rurali sono molto risalenti e diffuse quasi ovunque, ed in questo senso la realtà piemontese si iscrive pienamente in tale modello[29].

Il ruolo dei consorzi irrigui, tradizionalmente focalizzato sulla fornitura dell'acqua, potrebbe ampliarsi di fonte all'attuale necessità di applicare sistemi irrigui diversi dallo scorrimento, capaci di ottimizzare la resa idrica, ottenendo un miglior risultato in termini di irrigazione e fertilizzazione. La co-progettazione e la co-gestione dell'irrigazione mediante sistemi quali *rainger* e *pivot*, che necessitano, per ottimizzare la propria efficacia nell'irrigazione (anche di soccorso) e nella fertilizzazione, di impattare su di un'area di grandi dimensioni, con conseguente esigenza di accorpamento dei campi agricoli, potrebbe essere affidata alle realtà consortili.

I consorzi irrigui, nell'ottica della gestione comune della risorsa acqua ad uso agricolo, potrebbero così acquisire non solo l'attuale e più classico ruolo di fornitori della risorsa idrica, ma anche di attori nella progettazione e nella messa in opera delle più moderne tecniche d'irrigazione.

Si tratterebbe dell'assunzione di un nuovo compito di natura tecnica che risponde ad un interesse pubblico fondamentale di fronte alle esigenze di resilienza del sistema irriguo piemontese nell'attuale (e futura) stagione di scarsità. Un compito che, peraltro, potrebbe pienamente rientrare tra le funzioni che la legge regionale n. 21/1999 all'art. 46 riserva ai consorzi di irrigazione, laddove al co. 1, lett. a) si riferisce in senso ampio all' «esercizio dell'irrigazione in forma collettiva».

5. Una riflessione conclusiva: dall'approccio dell'emergenza alla strategia di resilienza

La relazione fra acqua e agricoltura è oggi al centro di grandi trasformazioni.

Nella realtà del nord Italia, e segnatamente in Piemonte, l'impatto del cambiamento climatico è destinato ad incidere in modo radicale sulla cultura e sulla coltura di un sistema tradizionalmente votato all'abbondanza idrica. Il sempre più probabile alternarsi di futuri scenari di siccità e di relativi periodi di abbondanza determina la necessità di un approccio resiliente, in termini di scelte agronomiche, ma anche di attuazione di politiche amministrative e di soluzioni giuridiche atte ad affrontare la questione in termini di gestione coordinata, efficace e comune del bene acqua.

Come si è evidenziato, le principali problematiche risiedono nella necessità di superare il profilo prettamente emergenziale che ancora caratterizza i più recenti interventi normativi e di conseguenza l'esercizio delle funzioni amministrative di settore, per tentare di costruire un sistema giuridico-amministrativo di gestione stabile e costante delle risorse idriche, che, tenendo conto del possibile ripetersi di scenari di scarsità, sia in grado di assicurarne l'accesso per i diversi usi (consumo umano, agricolo, energetico, industriale, ecc.), mantenendo al contempo, se non addirittura elevando, la protezione dell'ambiente, degli ecosistemi idrici e della biodiversità[30].

Aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua, garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili per affrontare la carenza idrica, implementare una gestione delle risorse integrata a tutti i livelli, proteggere gli ecosistemi legati all'acqua sono solo alcuni dei traguardi che l'Obiettivo 6 dell'Agenda ONU 2030 si pone e ci impone.

Integrare queste imprescindibili finalità nella realtà normativa e amministrativa territoriale significa anche ripensare la gestione della risorsa idrica in termini unitari, integrati ed ecosostenibili. Una particolare attenzione in tal senso può essere riservata al ruolo partecipativo delle comunità locali e dei consorzi irrigui, in un'ottica di co-progettazione e di co-gestione, fondamentale nell'epoca di scarsità e resilienza che gli effetti del cambiamento climatico ci inducono a vivere.

1. Professoressa associata in Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari dell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in questa *Rivista*, 2023, 1, 5 e ss.. ↑
3. Tali valutazioni sono state espresse dal Direttore generale dell'Arpa (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) nel recente convegno "La risorsa idrica in Piemonte", tenutosi l'1 e 2 marzo 2023, presso l'International Training Centre di Torino, su iniziativa della Regione Piemonte. In proposito cfr. *Le azioni In Piemonte contro l'emergenza idrica*, https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/azioni-piemonte-contro-lemergenza-idrica. ↑

4. Al riguardo E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in questa *Rivista*, 2022, 3, 97 e ss.. ↑
5. Nell'uso agricolo è ricompresa, ai sensi dell'art. 167, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, anche l'attività di acquacoltura di cui alla l. 5 febbraio 1992, n. 102. Per un'applicazione in termini Cass. civ., sez. un., 28 dicembre 2011, n. 29108, che dalla priorità dell'uso agricolo così prevista nella norma deriva l'assunto secondo cui «ove sulla medesima acqua siano previste due concessioni di derivazione – l'una, più antica, a scopo idroelettrico, e l'altra, più recente, a scopo irriguo – è legittimo il provvedimento con il quale l'Amministrazione concedente, verificata la scarsità delle acque, dà la precedenza all'utenza irrigua, stabilendo nel contempo a carico del concessionario favorito un obbligo risarcitorio verso il concessionario penalizzato (nella specie, il rimborso delle somme pagate per rifornirsi di energia elettrica)». ↑
6. In tema, fra i molteplici contributi, L. Imarisio, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente)ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, fasc. 1, pp. 1 e ss.; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, fasc. 1, pp. 15 e ss.; G. Sobrino, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 132 e ss.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune,* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 285 e ss.. ↑
7. Per una più ampia trattazione del tema R. Cavallo Perin, voce *Agricoltura*, in *Enc. Dir.*, *I Tematici*, III, 2022, 24 e ss., ove estesi riferimenti bibliografici; G. A. Primerano*, Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente,* in *Dir. amm.*, 2019, 4, 837 e ss.. ↑
8. Per maggiori approfondimenti si veda il Technical Report, 2015, 086, della Commissione Europea, *Ecological Flows in the implementation of the Water Framework Directive*, Guidance Document No. 31. Di recente nella letteratura scientifica, M. Leone, F. Gentile, A. Lo Porto, G. F. Ricci, A. M. De Girolamo, *Ecological Flows in southern Europe: Status and trends in non-perennial rivers*, in *Journal of Environmental Management*, 2023, vol. 342. ↑
9. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, Decreto n. 30/STA, 13 febbraio 2017, "di approvazione delle Linee Guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale al fine di garantire il mantenimento nei corsi d'acqua del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE". ↑
10. In proposito E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in questa *Rivista*, 2022, 3, 99 e ss.. ↑
11. Si vedano, ad esempio, l'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale, 24 giugno 2022, n. 917, *dichiarazione dello stato di emergenza regionale, di cui all'articolo 24, comma 9, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (codice della protezione civile) e all'articolo 21 della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 27 (disposizioni regionali in materia di protezione civile), derivante dalla carenza di disponibilità idrica nel territorio della Regione Lombardia configurabile come rischio di protezione civile ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della l.r. 27/2021*; Autorità di Bacino Distrettuale per il Po, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente 4/2017, *Direttiva per l'introduzione del deflusso ecologico a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di gestione del distretto idrografico*; Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente, 2/2017, *Direttiva per la determinazione dei deflussi ecologici a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientali fissati dal Piano di gestione del distretto idrografico delle Alpi Orientali*. ↑
12. Autorità di Bacino Distrettuale per il Po, deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente 4/2017, *Direttiva per l'introduzione dei deflussi ecologici a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di Gestione del distretto idrografico*, di cui si veda in particolare l'art. 7, rubricato *Deroghe temporanee*, il quale prevede al comma 2 che le deroghe temporanee al rispetto degli obblighi relativi al rilascio del deflusso in alveo, a valle delle sezione di prelievo delle derivazioni irrigue, siano ammissibili quando il livello di severità idrica, definita dalle attività di analisi meteo – climatiche dell'Osservatorio Permanente sugli utilizzi idrici nel Distretto del fiume Po, determini, o rischi di determinare, gravi carenze

nell'approvvigionamento irriguo, essendo comunque già state poste in atto tutte le possibili strategie risparmio idrico, contenimento delle perdite ed eliminazione degli sprechi. ↑

13. D.G.R. 22 dicembre 2021, n. 27-4395 *Attuazione del Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA) di cui alla DCR n. 179-18293 del 2 novembre 2021. Approvazione delle Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica*; cui è seguita la D.G.R. 21 giugno 2022, n. 40-5262 *Ulteriori Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica, a fronte dell'attuale carenza di disponibilità idrica sul territorio piemontese ad integrazione della D.G.R. n. 27-4395 del 22.12.2021*. ↑
14. Ai sensi dell'articolo 21-*bis* del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51: « 1. Al fine di contribuire a soddisfare il fabbisogno nazionale di prodotti agricoli nonché di consentire di riesaminare e adattare gli strumenti attuativi vigenti per garantire la gestione integrata quali-quantitativa e la razionale utilizzazione delle risorse idriche, considerando l'impatto dei cambiamenti climatici e assicurando al contempo la tutela degli equilibri naturali e la continuità dei servizi ecosistemici offerti da un sistema fluviale sano e resiliente ai territori e alle produzioni agroalimentari italiane, le Autorità di bacino distrettuale procedono al completamento delle sperimentazioni sul deflusso ecologico entro il 30 giugno 2025, finalizzato all'aggiornamento dei deflussi ecologici a valle delle derivazioni, nel rispetto degli obiettivi ambientali fissati dal piano di gestione e di quanto disposto dagli strumenti normativi e attuativi vigenti a livello europeo, nazionale e regionale. 2. Le Autorità di bacino distrettuali procedono al monitoraggio e alla raccolta dei dati nonché alle sperimentazioni, nell'ottica dell'ottimizzazione della gestione idrica nel rispetto della tutela ambientale, delle esigenze d'uso, delle opportunità fruitive e delle valenze locali del territorio, in considerazione degli effetti positivi degli interventi volti al risparmio idrico, realizzati mediante la riduzione delle perdite e l'adozione di strumenti di contabilizzazione dei consumi, nonché dell'implementazione della capacità di invaso dei bacini idrici esistenti e di nuova realizzazione. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente articolo con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». ↑
15. Recita l'art. 77, co. 10, del D.Lgs. 3 agosto 2006, n. 152: «Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, come alluvioni violente e siccità prolungate, o conseguente a incidenti ragionevolmente imprevedibili, non dà luogo a una violazione delle prescrizioni della parte terza del presente decreto, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni: *a)* che siano adottate tutte le misure volte ad impedire l'ulteriore deterioramento dello stato di qualità dei corpi idrici e la compromissione del raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 76 ed al presente articolo in altri corpi idrici non interessati alla circostanza; *b)* che il Piano di tutela preveda espressamente le situazioni in cui detti eventi possano essere dichiarati ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati; *c)* che siano previste ed adottate misure idonee a non compromettere il ripristino della qualità del corpo idrico una volta conclusisi gli eventi in questione; *d)* che gli effetti degli eventi eccezionali o imprevedibili siano sottoposti a un riesame annuale e, con riserva dei motivi di cui all'articolo 76, comma 4, lettera *a)*, venga fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente tali eventi; *e)* che una sintesi degli effetti degli eventi e delle misure adottate o da adottare sia inserita nel successivo aggiornamento del Piano di tutela». ↑
16. Per tali riflessioni F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit., 6; E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit., 97 e ss.; Id., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffré, 2012. ↑
17. Cfr. l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile, 21 luglio 2022, n. 906, nonché l'ordinanza commissariale n. 1/A1600/906 del 9 agosto 2022, con la quale il Commissario delegato ha incaricato la Direzione Ambiente, Energia e Territorio, Settore Servizi Ambientali, per le attività di coordinamento e di controllo relative all'avanzamento degli interventi finanziati. ↑
18. In proposito, F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit., 7 e ss.. ↑
19. Al riguardo ancora F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola*

dell'emergenza, cit., 7, il quale ancora rileva come a tale complessità organizzativa si aggiungano ancora «le competenze in materia di servizio idrico, distribuite tra Ministero dell'Ambiente, regioni, Arera, enti di governo d'ambito, comuni, con intersezioni e sovrapposizioni che hanno un impatto fortissimo sul governo delle risorse idriche, sia dal punto di vista quantitativo (i servizi idrici rappresentano la percentuale maggiore di utilizzazioni delle acque) che qualitativo (vista la priorità riconosciuta, nel sistema giuridico, agli usi umani)». Cfr. sul punto gli art. 144, co. 4 e 167, co. 1 del Codice dell'ambiente, D.Lgs. n. 152/2006. Sul tema si vedano, inoltre, F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, 2019, 747 ss.; F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017, 393; nonché M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, 2021, 148 ss.; A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, ivi, 277 ss.. ↑

20. Sul concetto di approccio olistico al governo della risorsa idrica, sotto il profilo del coordinamento dei diversi usi del bene acqua, della sua protezione, dell'erogazione del servizio e di ogni altro aspetto di rilevanza ambientale e urbanistica ivi coinvolto, cfr. già *The Dublin Statement and Report of the Conference. International conference on Water and the Environment: Development issues for the 21st century. 26-31 january, Dublin, Ireland*, Dublin, 1992 e *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) – Agenda 21* (Rio de Janeiro, 14 giugno 1992). Nella dottrina italiana si veda già U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, 1009 ss.; e con particolare riferimento al rapporto tra difesa del suolo e tutela delle acque, cfr. A. Farì e E. Fidelbo, *Difesa del suolo e tutela delle acque*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 424 ss.. In proposito cfr. altresì M. Ciampittiello, A. Boggero, *Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica in un contesto di cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, n. 3, 2022, 115 e ss.. ↑
21. Il Commissario straordinario nazionale di cui all'art. 3 resta in carica fino al 31 dicembre 2023, prorogabile al 31 dicembre 2024. Restano fermi, fino al completamento degli interventi, i compiti e le funzioni attribuiti: ai commissari straordinari nominati ex articolo 4 del d.l. n. 32/2019 (cd. sblocca cantieri), ai commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, ai commissari per l'attuazione degli interventi idrici di cui all'art. 1, co. 153, della legge di bilancio 2019, al commissario unico nazionale per la depurazione e al Commissario straordinario di Governo previsto per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania. Restano, inoltre, fermi, fino al 31 dicembre 2023, i compiti e le funzioni dei commissari delegati per gli interventi urgenti per la gestione della crisi idrica del 2022, nominati a seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza in relazione alle situazioni di deficit idrico nei territori di Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria, Toscana e Marche. ↑
22. In particolare all'art. 4 si prevede che, entro il 30 settembre 2023, le Regioni comunichino i progetti di fattibilità e di gestione delle reti di monitoraggio dei corpi idrici. La norma introduce, inoltre, semplificazioni per l'installazione di impianti fotovoltaici flottanti; attribuisce alle Commissioni tecniche PNRR e PNC lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale e dei progetti comunque connessi alla gestione della risorsa idrica, ricompresi nell'allegato II alla parte seconda del Codice dell'ambiente. Viene poi stabilito di sottoporre a procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie al superamento delle procedure di infrazione comunitaria sulla depurazione, o comunque connesse alla gestione della risorsa idrica, ricomprese nell'allegato III del Codice dell'ambiente. A ciò si aggiunge quanto disposto dall'art. 8, che sempre in tema di semplificazione, con riferimento però alla gestione delle terre e rocce da scavo, include nelle attività previste anche la costruzione, lo scavo, la demolizione, il recupero, la ristrutturazione, ed il restauro e la manutenzione di opere per la realizzazione degli invasi. ↑
23. Il punto A. 19, Allegato A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica), del D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata) si riferisce ai seguenti interventi: «interventi su impianti idraulici agrari privi di valenza storica o testimoniale; installazione di serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura; palificazioni, pergolati, singoli manufatti amovibili, realizzati in legno per ricovero di attrezzi agricoli, con superficie coperta non superiore a cinque metri quadrati e semplicemente ancorati al suolo senza opere di fondazione o opere murarie; interventi di manutenzione strettamente pertinenti l'esercizio dell'attività ittica; interventi di manutenzione della viabilità vicinale, poderale e forestale

che non modifichino la struttura e le pavimentazioni dei tracciati; interventi di manutenzione e realizzazione di muretti a secco ed abbeveratoi funzionali alle attività agro-silvo-pastorali, eseguiti con materiali e tecniche tradizionali; installazione di pannelli amovibili realizzati in legno o altri materiali leggeri per informazione turistica o per attività didattico-ricreative; interventi di ripristino delle attività agricole e pastorali nelle aree rurali invase da formazioni di vegetazione arbustiva o arborea, previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale, da parte delle autorità competenti e ove tali aree risultino individuate dal piano paesaggistico regionale». ↑

24. F. Altobelli, *Acqua in agricoltura (e nel cibo che mangiamo): conoscere per agire*, in *CREAfuturo*, n. 5, Settembre 2022, 13 e ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici. ↑
25. F. Altobelli, O. Cimino, F. Natali, S. Orlandini, V. Gitz, A. Meybeck, A. Dalla Marta, *Irrigated farming systems: Using the water footprint as an indicator of envinronmental, social and economic sustainability*, in *The Journal of Agricultural Science*, 2018, 156 (5), 711-722. ↑
26. European Environment Agency, *Acqua ed agricoltura, prospettive ed esigenze*, 2021, https://www.eea.europa.eu/it/articles/acqua-e-agricoltura-prospettive-ed-esigenze. ↑
27. Per un'analisi tecnica di tali problematiche si vedano già A. Ciotti, C. Grignani, A. Reyneri, *Volume ed efficienza dell'adacquamento nell'irrigazione di spianate a prato*, in *Rivista di Agronomia*, 1992, suppl. n. 4, 641-647. Interessante è anche la lettura del rapporto della Regione Piemonte, Assessorato Agricoltura e Foreste, *L'irrigazione in Piemonte*, Istituto Ricerche Economiche e Sociali, IRES, Torino, 1973. ↑ Il tema è stato oggetto della recente Inaugurazione del 238° Anno Accademico dell'Accademia di Agricoltura di Torino, tenutasi alla Reggia di Venaria, in data 12 luglio 2023, con prolusione di C. Grignani, *Irrigazione delle colture: tra abbondanza e resilienza*. ↑ Per un'analisi del diritto delle acque italiano dal punto di vista storico L. Moscati, *In materia di acque. Tra diritto comune e codificazione albertina*, Roma, Fondazione Sergio Mochi Onory per la storia del diritto italiano, 1993, R. Baird Smith, *Italian Irrigation. Report on the agricultural canals of Piedmont and Lombardy*, Edinburgh-London, Blackwood and Sons, 1852, 2 voll.. Con particolare riferimento al ruolo dei consorzi irrigui, cfr. per il profilo storico S. Gianzana, *Le acque nel diritto civile italiano*, vol. II, p. II, Torino, Unione tipografico editrice, 1880 e G. Piola, *Consorzi e Utenze*, in *Digesto Italiano*, vol. VIII, p. II, Torino, Utet, 1925, 497 ss.; e, relativamente all'esperienza del Consorzio del Canale Demaniale di Caluso, A. A. Caporale, *Dal passato al futuro scritti sul Canale di Caluso*, I Quaderni delle "Purtasse", XII, II ed., Caluso, 2019. In tema altresì A. M. Martuccelli, *La gestione comune delle acque e degli impianti irrigui: i consorzi*, in *Riv. dir. agrario*, 1989, 3, 499-510; S. Masini, *Concessioni di risorse idriche e tutela dall'agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2001, 4, 1, 225-233; L. Castellani, T. Mancuso, S. Massaglia, *Aspetti normativi ed economici in materia di gestione e tutela delle risorse idriche ad uso irriguo in Piemonte*, in L. Casini, V. Gallerani, D. Viaggi, *Acqua, agricoltura e ambiente nei nuovi scenari di politica comunitaria*, 2008. Sull'importanza dei modelli cooperativi per la gestione delle risorse idriche negli ambienti rurali, cfr. E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolutions of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. ↑
28. Per un'ampia riflessione sul tema E. Borgomeo, *Oro blu. Storie di acqua e cambiamento climatico*, Roma-Bari, Laterza, 2020. ↑

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

Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica

Francesco Pallante[1]

Sommario:

1. Una disposizione costituzionale a lungo inattuata – 2. Un ddl d'iniziativa (non governativa, ma) ministeriale – 3. Una fonte inadeguata – 4. L'incostituzionale pretesa di estendere l'art. 116, co. 3, Cost. alle Regioni speciali – 5. Le criticità della disciplina di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. – 5.1. La mancanza di vincoli all'atto di iniziativa regionale – 5.2. La marginalizzazione del Parlamento nella definizione delle leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni – 5.3. La definizione selettiva e finanziariamente condizionata dei livelli essenziali delle prestazioni – 5.4. L'attribuzione alle Regioni delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sulla base del criterio del c.d. residuo fiscale – 6. La presenza di disposizioni pleonastiche

1. Una disposizione costituzionale a lungo inattuata

Il regionalismo differenziato costituisce un nodo critico della riflessione costituzionalistica sin dalla sua introduzione nel testo della Carta fondamentale disposto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Conciliare la disciplina generale sulle Regioni ordinarie, contenuta nel Titolo V della Parte II della Costituzione, con la previsione di una disposizione derogatoria della stessa – quale è l'art. 116, co. 3, Cost. – non è operazione banale, specie per gli effetti di sistema che possono scaturirne[2]; così come non lo è dare concreta e dettagliata attuazione a una disciplina che il dettato costituzionale rinnovato nel 2001 si limita a tracciare per sommi capi e con linguaggio non sempre adeguatamente controllato.

Si spiega, probabilmente, anche così – e non solo con considerazioni di carattere più immediatamente politico – la distanza temporale che separa il proposito di attuare il regionalismo differenziato dalla sua introduzione nella Costituzione: una distanza tanto significativa da aver indotto alcune Regioni a tentare, con una certa dose di spregiudicatezza, di realizzare la differenziazione pur in assenza del necessario quadro attuativo di dettaglio.

Proprio il tentativo di colmare tale vuoto è, verosimilmente, il maggior pregio del c.d. ddl Calderoli, il disegno di legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. attualmente in corso d'esame, in sede referente, presso la Commissione permanente Affari costituzionali del

Senato[3]. Non appena l'analisi si concentra sul contenuto dell'atto, a emergere sono tuttavia le sue non poche criticità, che investono tanto il provvedimento nel suo complesso, quanto profili più specifici, relativi alla compatibilità con la Costituzione di alcune delle sue disposizioni o all'inopportunità della loro previsione.

2. Un ddl d'iniziativa (non governativa, ma) ministeriale

Una prima osservazione, attinente non al contenuto del ddl, ma alla provenienza dell'atto, concerne il fatto che presentatore ne risulti il solo Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e non anche la Presidente del Consiglio, unitamente agli altri Ministri potenzialmente coinvolti, come forse ci si sarebbe potuti aspettare, considerato il profondo impatto sul sistema costituzionale complessivo – a partire dal ruolo dello Stato e dall'assetto delle competenze di tutti i ministeri, per non dire degli equilibri della finanza pubblica – che la realizzazione del regionalismo differenziato comporterebbe.

C'è chi, soprattutto tra i commentatori politici, ha voluto attribuire alla solitudine del Ministro presentatore un significato politico: come se si trattasse della implicita manifestazione della distanza che separerebbe il responsabile degli affari regionali e delle autonomie, e più in generale gli esponenti governativi del suo stesso partito, dal resto della compagine governativa in merito al futuro assetto da attribuire ai rapporti tra lo Stato e le Regioni. Non è dato, naturalmente, sapere se le cose stiano effettivamente così. Quel che è certo, è che, per come si sono venute a configurare le cose, un eventuale fallimento (o stravolgimento) dell'iniziativa si tradurrebbe in una sconfitta politica del Ministro proponente e, indirettamente, della forza politica alla quale appartiene[4].

3. Una fonte inadeguata

Venendo al merito della proposta, va anzitutto evidenziata l'inadeguatezza di fondo dell'atto normativo utilizzato.

Come già rilevato, scopo del ddl Calderoli è disciplinare il procedimento di attuazione dell'autonomia regionale differenziata. Più precisamente (art. 1, co. 1) la finalità dell'atto è definire (*a*) «i princìpi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione» e (*b*) «le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e una Regione».

L'idea è, dunque, quella di regolare un procedimento destinato a sfociare nell'approvazione di una legge – la legge che, «sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» (art. 116, co. 3, Cost.), attribuisce alla Regione stessa le nuove competenze – attraverso … una legge: vale a dire, attraverso una fonte gerarchicamente pari ordinata a quella da regolare e, dunque, dotata della medesima forza normativa della fonte regolatrice. È evidente la fragilità di tale disegno. Una fonte *sulla* produzione del diritto può pretendere di disciplinare, sul piano formale o sostanziale, una fonte *di* produzione del diritto se e solo se è dotata di una forza normativa maggiore: tale per cui, cioè, la sua eventuale violazione da parte della fonte di produzione sia destinata a tradursi in invalidità per violazione del criterio gerarchico di risoluzione delle antinomie[5].

Nel caso di specie, le due fonti – entrambe legislative – risulterebbero, invece, dotate di forza equivalente, rendendo perciò inutilizzabile il principio della gerarchia. Il modo corretto d'inquadrare nelle categorie proprie della teoria delle fonti del diritto il rapporto

che verrebbe a crearsi tra la legge Calderoli, qualora approvata, e le leggi di recepimento delle intese tra lo Stato e le Regioni, che dovessero essere adottate secondo una procedura differente da quella prevista dalla legge Calderoli stessa, è quello del rapporto tra fonte generale e (pari ordinata) fonte speciale. Si deve, cioè, ritenere che, mentre la legge Calderoli, una volta in vigore, esprimerà la disciplina generale sull'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e sulle modalità di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni, l'eventuale legge di approvazione di una specifica intesa tra lo Stato e una Regione, adottata secondo una procedura anche solo parzialmente difforme da quanto previsto dalla legge Calderoli, si porrà come una norma speciale che fa eccezione, sul punto, alla norma generale, derogandola[6].

All'atto pratico, ciò significa che, anche una volta divenuto legge, il testo Calderoli non impedirà al Parlamento di eventualmente approvare una legge ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. senza che siano stati prima definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (al contrario di quanto dispone l'art. 1, co. 2, ddl Calderoli) o emendando il contenuto dell'intesa raggiunta tra lo Stato e la Regione in modo da attribuire a quest'ultima poteri diversi rispetto a quelli pattuiti tra il Governo e la Giunta regionale (diversamente da quel che dispone l'art. 2, co. 4 e 8, ddl Calderoli, che – come meglio si dirà – vorrebbe vincolare le Camere al puntuale rispetto di quanto sancito nell'intesa tra lo Stato e la Regione).

Il fatto è che, se si volesse disciplinare in maniera davvero prescrittiva il procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato, i vincoli procedurali previsti dalla proposta Calderoli dovrebbero essere inseriti in un disegno di legge costituzionale[7].

4. L'incostituzionale pretesa di estendere l'art. 116, co. 3, Cost. alle Regioni speciali

Sempre di tema di rapporti tra fonti del diritto, sorprende, nel testo del ddl Calderoli, la presenza di una disposizione con la quale si vorrebbe estendere la portata normativa di una disposizione costituzionale contro il dettato della disposizione costituzionale stessa.

Si tratta dell'art. 10, co. 2, il quale prevede che «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, numero 3». Una formulazione infelice, il cui intento è, in ogni caso, apertamente dichiarato nella relazione che accompagna il ddl, là dove, a p. 9, si legge che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, anche le suddette Regioni a statuto speciale e province autonome possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Fine della disposizione è, dunque, quello di consentire anche alle Regioni speciali di poter accedere al regionalismo differenziato.

Ora, se una cosa, nell'intricata vicenda del regionalismo differenziato, è pacifica è che l'art. 116, co. 3, Cost. è rivolto alle sole Regioni ordinarie[8]. I primi due commi della medesima disposizione costituzionale contengono, infatti, la previsione delle cinque Regioni a statuto speciale (co. 1) e la suddivisione di una di esse in due province autonome (co. 2), mentre, il terzo comma prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite «ad altre Regioni»: «altre», evidentemente, rispetto alle Regioni speciali

disciplinate nella precedente parte dell'art. 116 Cost. Dunque, senza alcun dubbio, le quindici Regioni ordinarie.

Qualunque pretesa di estendere la portata normativa dell'art. 116, co. 3, Cost. tramite una legge ordinaria va, di conseguenza, stigmatizzata per quello che è: il tentativo di sovvertire la corretta gerarchia delle fonti del diritto facendo prevalere la fonte subordinata (la legge) su quella sovraordinata (la Costituzione).

E, in effetti, che quella ora argomentata riguardo all'individuazione degli enti territoriali destinatari della norma sia l'unica lettura possibile dell'art. 116, co. 3, Cost. è talmente evidente che lo stesso ddl Calderoli è intitolato «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle *Regioni a statuto ordinario* ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione».

5. Le criticità della disciplina di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

Passando ora all'analisi, più in specifico, della disciplina di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. dettata dalla proposta di legge in commento, quattro sono i profili su cui merita soffermare la riflessione: (1) la mancanza di vincoli all'atto di iniziativa regionale; (2) la marginalizzazione del Parlamento nella definizione delle leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni; (3) la definizione selettiva e finanziariamente condizionata dei livelli essenziali delle prestazioni; (4) l'attribuzione alle Regioni delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sulla base del criterio del c.d. residuo fiscale.

5.1. La mancanza di vincoli all'atto di iniziativa regionale

Un aspetto del regionalismo differenziato che sembra oggetto di minore attenzione ha a che fare con l'atto attraverso cui le Regioni possono assumere l'iniziativa di richiedere le ulteriori forme e condizioni di autonomia nelle materie indicate dall'art. 116, co. 3, Cost. (la giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e le ulteriori venti materie elencate nell'art. 117, co. 3, Cost.). E ciò non tanto con riguardo alla forma dell'atto in questione[9], quanto alla sua estensione contenutistica: vale a dire, quanto alle materie che possono risultare oggetto della richiesta regionale.

Se è vero, infatti, che le Regioni che per prime si sono mosse con l'intenzione di ampliare il novero delle proprie competenze – Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna su tutte – hanno avanzato richieste riconducibili alla gran parte delle materie riferibili all'art. 116, co. 3, Cost., se non a tutte (anzi: probabilmente, nel caso del Veneto, che estende le proprie richieste a profili inerenti all'immigrazione, persino oltre il dettato costituzionale)[10], è altresì vero che, fin dalla discussione parlamentare di quella che sarebbe poi divenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, furono proposte circostanziate critiche in ordine all'eventualità che questo scenario potesse venire a realizzarsi. Fu, in particolare, Leopoldo Elia[11] a sottolineare il rischio di una lettura che consentisse alle Regioni di poter avanzare richieste senza limiti, affermando che ciò avrebbe potuto tradursi in una revisione costituzionale di fatto, realizzata al di fuori delle procedure, e quindi delle garanzie, sancite dall'art. 138 Cost. E, in effetti, sembra difficile negare che, se *tutte* le Regioni ordinarie richiedessero *tutte* le competenze in *tutte* e ventitré le materie e lo Stato acconsentisse ad assegnargliele, com'è teoricamente possibile, *per sempre*, l'insieme delle

disposizioni costituzionali attualmente rivolte a disciplinare la ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative tra lo Stato e le Regioni perderebbe di significato[12]. Non più di deroga, si tratterebbe, bensì di abrogazione con sostituzione di disciplina, ma realizzata, incostituzionalmente, tramite fonti – le leggi ordinarie di approvazione delle intese – strutturalmente inadatte allo scopo.

A ciò si somma la circostanza che, secondo quanto previsto dal ddl Calderoli, le Regioni non sono tenute ad ancorare le proprie richieste ad alcun elemento possa fondarne una qualche giustificazione sostanziale. L'art. 2 del ddl, che disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni, legittima, infatti, queste ultime ad avanzare richieste di nuove competenze per il solo fatto che tali competenze sono astrattamente richiedibili, a partire, evidentemente, della convinzione che l'accrescimento dei poteri regionali sia, in quanto tale, un valore meritevole di tutela costituzionale. C'è da chiedersi se i principi costituzionali dell'adeguatezza del livello territoriale (art. 118, co. 1, Cost.), del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) e della sostenibilità finanziaria (art. 81 Cost.) non abbiano, in materia, alcun rilievo. Tanto più che, come argomentato dal Servizio del bilancio del Senato, in molti casi le economie di scala garantite dalla gestione accentrata di determinate funzioni consentono di ridurre i costi fissi (non solo economici, ma anche organizzativi), altrimenti destinati a moltiplicarsi qualora le stesse funzioni fossero esercitate a livello decentrato[13].

Ciò che, al contrario, dovrebbe essere previsto, al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali ora richiamati, è il divieto di richieste regionali motivate dall'indimostrata – e, in effetti, indimostrabile – assunzione che «avvicinare le competenze ai cittadini» (qualunque cosa ciò effettivamente significhi) sia sempre e comunque un bene. Ancora pochi mesi fa era diffusa la convinzione che le difficoltà patite dal Servizio sanitario nazionale nel contrasto alla pandemia da Covid-19 richiedessero un ripensamento dell'eccessiva regionalizzazione di almeno alcune delle competenze in tema di salute. Oggi Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna insistono nel chiedere la regionalizzazione dell'intera materia. È già tutto dimenticato? Colpisce come nemmeno la forza dei fatti riesca a scalfire la graniticità dell'ideologia regionalista.

Occorre ricondurre l'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. al dettato costituzionale complessivo – e, in particolare, all'esigenza di conciliare unità nazionale e autonomie territoriali prescritta dall'art. 5 Cost.[14] – in modo tale che ciascuna Regione guardi alle materie ascrivibili al regionalismo differenziato come a un elenco da cui attingere nei limiti delle proprie concrete esigenze di differenziazione[15], per motivi – oggettivamente riscontrabili – di geografia, territorio, popolazione, storia, economia, organizzazione, ecc.[16]. Scopo della legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. dovrebbe essere quello di indurre le Regioni a fare della differenziazione un utilizzo rivolto a soddisfare l'interesse regionale generale (sia pure, politicamente individuato), e non l'interesse regionale particolare di questa o quella forza politica di questo o quel gruppo di potere o di questa o quella porzione del corpo elettorale (esattamente la direzione in cui muove il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare preposto alla modifica degli artt. 116, co. 3, e 117, co. 1, 2, e 3, Cost., là dove prevede che le richieste regionali debbano essere «giustificate dalle specificità del territorio»)[17].

5.2. La marginalizzazione del Parlamento nella definizione delle leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni

Il ruolo da affidare al Parlamento nel procedimento di attribuzione alle Regioni delle competenze differenziate è forse il tema che maggiormente ha attirato l'attenzione della dottrina[18].

Ricorrente è la tesi volta a circoscrivere alla mera approvazione o bocciatura i poteri dell'organo rappresentativo: una tesi sostenuta fin da subito dai fautori (soprattutto politici, ma non solo) dell'accrescimento dei poteri regionali, essenzialmente basata sulla ricostruzione del significato della parola «intesa», contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost. («la legge [che attribuisce le nuove competenze alle Regioni] è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di *intesa* fra lo Stato e la Regione interessata») in analogia con il significato attribuito alla medesima parola nell'interpretazione del testo dell'art. 8, co. 3, Cost. (per il quale i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose non cattoliche «sono regolati per legge sulla base di *intese* con le relative rappresentanze»).

In breve, il ragionamento proposto è il seguente: poiché, nel dare attuazione alla procedura di cui all'art. 8, co. 3, Cost. si è previsto che, nel momento di recepire in legge l'intesa con un culto acattolico, il Parlamento non ha il potere di emendare l'intesa stessa, allora anche nel dare attuazione alla procedura di cui all'art. 116, co. 3, Cost. si deve escludere che il Parlamento sia titolare di tale potere. Un ragionamento dall'apparenza quasi lapalissiana, ma, in realtà, viziato dall'insuperabile aporia consistente nell'equiparare, in forza del mero dato testuale, due situazioni tra loro incomparabili. Come se il linguaggio non fosse sottodeterminato e a una stessa parola non potesse essere attribuito più di un significato. Ma, in che senso le due situazioni sono incomparabili? Nel senso che, mentre nel caso dell'art. 8, co. 3, Cost. la disposizione sull'intesa si spiega con l'esigenza proteggere una minoranza (religiosa) debole dal pericolo che la maggioranza possa imporle regole svantaggiose, nel caso dell'art. 116, co. 3, Cost. non esiste alcuna minoranza bisognosa di tutela. Le Eegioni non sono minoranze coese contrapposte a una altrettanto coesa maggioranza statale. Così come lo Stato, anche le Regioni sono enti politicamente plurali, dagli indirizzi politici mutevoli, i cui cittadini sono nello stesso tempo, anche cittadini dello Stato dotati tra loro, a prescindere dalla Regione di residenza, di uguali diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.). Per questo è sbagliato trattare le Regioni come minoranze potenzialmente oggetto di persecuzione da parte dello Stato, e per questo meritevoli di tutela tramite la protezione dell'intesa dall'emendabilità parlamentare: perché significa minare nel profondo l'idea stessa di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)[19].

Sul punto, il ddl Calderoli fa propria l'aporia ora stigmatizzata e, equiparando l'art. 116, co. 3, Cost. all'art. 8, co. 3, Cost., opera una netta scelta di campo a favore dell'inemendabilità dell'intesa tra Stato e Regione da parte del Parlamento.

Più in specifico, la procedura dettata dall'art. 2 si articola nelle seguenti tappe: (1) consultazione degli enti locali da parte della Regione; (2) deliberazione dell'atto d'iniziativa regionale, secondo modalità e forme decise dalla Regione stessa; (3) trasmissione dell'atto al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie; (4) valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle

finanze entro 30 giorni (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); (5) avvio del negoziato tra lo Stato e la Regione e prosecuzione delle trattative sino al raggiungimento di uno schema d'intesa; (6) approvazione dello schema d'intesa da parte del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta partecipa il presidente della Regione; (7) immediata trasmissione dello schema d'intesa alla Conferenza unificata e acquisizione del parere della Conferenza unificata entro 30 giorni (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); (8) immediata trasmissione dello schema d'intesa alle Camere e approvazione degli atti di indirizzo da parte dei competenti organi parlamentari, udito il presidente della Regione, entro 60 giorni (decorsi i quali si passa, in ogni caso, alla tappa successiva); (9) eventuale nuovo negoziato con la Regione per tener conto dei rilievi formulati dalla Conferenza unificata e delle indicazioni provenienti dal Parlamento; (10) predisposizione dello schema d'intesa definitivo da parte del Governo; (11) consultazione degli enti locali da parte della Regione sullo schema d'intesa definitivo predisposto dal Governo; (12) approvazione dello schema d'intesa definitivo da parte della Regione, secondo modalità e forme decise dalla regione stessa; (13) approvazione dello schema d'intesa definitivo e del ddl di approvazione dell'intesa da parte del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta partecipa il presidente della Regione, entro 30 giorni; (14) immediata sottoscrizione dell'intesa definitiva da parte del Presidente del Consiglio e del presidente della Regione; (15) immediata trasmissione del ddl alle Camere per la deliberazione, favorevole o contraria, a maggioranza assoluta, senza potere di emendamento.

Non è necessario spendere troppe parole per evidenziare l'inadeguatezza – al limite del caricaturale – di una normativa che considera l'assunzione di una decisione politica di centrale importanza, suscettibile di condizionare gli equilibri istituzionali complessivi di lungo periodo, alla stregua della decisione di un procedimento amministrativo scandito da termini perentori decorsi invano i quali si passa comunque alla fase successiva (art. 2, co. 1, 4, 5) – sicché sono ritenuti solo eventuali gli interventi dei Ministri competenti per materia, del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza unificata e del Parlamento! – e ordini tassativi rivolti al Consiglio dei Ministri, alla Conferenza unificata, al Presidente del Consiglio e al presidente della Regione affinché diano «immediata» esecuzione alle incombenze loro assegnate (art. 2, co. 4, 7, 8)[20].

Altresì evidente è l'inadeguatezza della normativa in questione là dove prevede (art. 2, co. 3 e 6) che il presidente della Regione partecipi alle sedute del Consiglio dei Ministri nel corso delle quali l'organo esecutivo dello Stato è chiamato a valutare, dapprima, lo schema d'intesa con la Regione e, poi, l'intesa definitiva unitamente al ddl di approvazione dell'intesa stessa, con l'effetto che il regolato diventa (co)regolatore di se stesso[21].

Il punto critico decisivo dell'intero procedimento è, in ogni caso, quello per cui al Parlamento spetta pronunciarsi solo eventualmente (tant'è che, decorsi 60 giorni dal ricevimento dello schema d'intesa preliminare trasmesso dalla Conferenza unificata, il Governo predispone «comunque» l'intesa definitiva: art. 2, co. 5)[22] e solo attraverso «atti di indirizzo» (art. 2, co. 4) il cui rilievo è rimesso alla valutazione discrezionale del Governo, chiamato a svolgere un nuovo negoziato con la Regione solo «ove necessario» (art. 2, co. 5). Ovviamente, l'approvazione definitiva in legge dell'intesa è rimessa al voto delle Camere a maggioranza assoluta, come previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., ma senza che alle stesse sia riconosciuta la facoltà di eventualmente emendare l'intesa già sottoscritta dallo Stato e dalla Regione (art. 2, co. 7 e 8): dunque, come già accennato, la scelta parlamentare si

riduce all'alternativa tra l'approvazione e la bocciatura.

Due sono le conseguenze negative di tale previsione. La prima è che anche a fronte di un'intesa che fosse valutata in modo complessivamente positivo dalle Camere, salvo che per uno o pochi punti dirimenti, anche ciò che altrimenti potrebbe essere approvato dovrà essere respinto: una situazione irragionevole e diseconomica. La seconda – quasi un assurdo logico – è che il Parlamento sarà chiamato ad approvare una legge che lo priverà di alcuni poteri legislativi senza avere il potere di determinare il contenuto della legge stessa[23]. È, fondamentalmente, un problema democratico. I rappresentanti, dal momento che ciascuno di essi rappresenta la Nazione (art. 67 Cost.), assumono decisioni in nome di tutti i cittadini, di modo che, nell'obbedire alle leggi, i cittadini indirettamente obbediscono a loro stessi, dando così realizzazione all'ideale dell'autogoverno democratico. Se però il trasferimento di parte rilevante dei poteri rappresentativi da un organo rappresentativo (il Parlamento) a un altro (il Consiglio regionale) avviene per decisione sostanziale di un organo non rappresentativo, qual è il Governo, che decide l'inemendabile contenuto del ddl di approvazione dell'intesa tra lo Stato e la Regione, è ancora possibile parlare di decisione assunta nel rispetto dei canoni della democrazia? Se i poteri democratici dei cittadini sono nella disponibilità del Governo, allora è evidente che la democrazia si riduce a un mero involucro formale.

Si aggiunga, per concludere sul punto, che l'intesa, una volta recepita nella legge, dispiegherà i propri effetti per dieci anni e che, per eventualmente modificarla, sarà necessario seguire, anche su iniziativa dello Stato, le medesime procedure previste per la sua approvazione (art. 7, co. 1): una previsione che, di fatto, assegna alla Regione un insuperabile potere di veto contro qualunque decisione possa circoscriverne i poteri. Quanto alla cessazione anticipata, sarà decidibile dalle Camere a maggioranza assoluta soltanto nell'ipotesi che l'intesa ne contempli la possibilità e ne disciplini i casi e i modi di realizzazione (così l'art. 7, co. 1, ai sensi del quale «l'intesa *può* prevedere […] i casi e i modi con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere»). Di fatto, la sola via realmente praticabile per lo Stato[24], qualora avesse intenzione di recuperare almeno parte delle competenze attribuite alla Regione, sarebbe quella di manifestare, dodici mesi prima della scadenza del decennio, la volontà di porre fine all'intesa: in caso contrario, l'intesa stessa risulterà automaticamente rinnovata per un ulteriore periodo di dieci anni (art. 7, co. 2).

Il rischio è che venga a prodursi una situazione simile a quella in cui il Regno Unito si è ritrovato con la *Brexit*: una decisione esplicante effetti di sistema, da cui, anche qualora lo si volesse, sarebbe oltremodo difficile tornare indietro.

5.3. La definizione selettiva e finanziariamente condizionata dei livelli essenziali delle prestazioni

Di grande rilievo è la questione inerente alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Lep)[25].

Lo schema del ddl di attuazione del regionalismo differenziato prevede, in sintesi, che prima siano definiti i Lep, in modo da fissare il livello di tutela dei diritti da garantire uniformemente a tutti i cittadini italiani, e poi ciascuna Regione valuti quali competenze

ulteriori richiedere al fine di differenziarsi negli ambiti che ritiene prioritari (art. 1, co. 2).

Si è già argomentata – sulla base della pari forza normativa della (eventuale) legge Calderoli e della legge che dovesse approvare l'intesa tra lo Stato e una Regione – l'inconsistenza precettiva di tale schema, con la conseguenza che l'attribuzione delle nuove competenze alle Regioni ben potrebbe, comunque, avvenire anche in assenza della previa definizione dei Lep. Ora è da sottolineare che, anche qualora l'ordine delle priorità dettato dal ddl Calderoli risultasse effettivamente rispettato, ciò in ogni caso non garantirebbe il rispetto del quadro costituzionale in argomento.

Anzitutto, la definizione dei Lep non è prevista per tutte le materie. La lettera dell'art. 1, co. 2, e dell'art. 4, co. 1, parla, in modo indeterminato, di «materie o ambiti di materie» riferibili ai Lep; di conseguenza, l'art. 4, co. 2, prevede che le Regioni possano, fin da subito, acquisire nuove competenze nelle materie escluse dai Lep. Al contrario, l'art. 117, co. 2, lett. m, Cost., pur espressamente richiamato dall'art. 1, co. 2, del ddl Calderoli, non distingue tra diritti costituzionali Lep e non Lep, riguardandoli ugualmente tutti. E, poiché non sembra di fatto ipotizzabile un'attribuzione alle Regioni di competenze o funzioni che non coinvolga, direttamente o indirettamente, almeno un diritto costituzionale, ne segue che, per risultare rispettoso della Costituzione il ddl Calderoli dovrebbe prevedere la previa definizione dei Lep «in *tutte* le materie o in *tutti* gli ambiti di materie» riferibili ai Lep. I discorsi volti a distinguere tra «materie Lep» e «materie non Lep» sono forse comprensibili alla luce della difficoltà di individuare concretamente i Lep in alcuni ambiti materiali, ma risultano inaccettabili nel momento in cui sono preposti a lasciare alcuni diritti privi delle garanzie costituzionalmente necessarie. Ancora più avulso dal quadro costituzionale sull'attuazione dei diritti è l'art. 3, co. 1, del progetto di legge in commento, là dove è previsto che i Lep siano definiti soltanto «nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge». Per l'ennesima volta, siamo al cospetto dell'inversione della corretta gerarchia delle fonti. Se la Costituzione prevede un diritto costituzionale, alla legge spetta il dovere di darvi attuazione, quantomeno con riguardo al suo contenuto minimo essenziale (Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2010)[26], in tutti gli ambiti di possibile applicazione di tale diritto: è la Costituzione a circoscrivere la discrezionalità legislativa, non la legge a circoscrivere la portata normativa della Costituzione.

In secondo luogo, suscita fondate perplessità il fatto che l'art. 3, co. 1, del ddl Calderoli rimetta la definizione dei Lep – nel quadro sancito dall'art. 1, co. 791-805, della legge n. 197 del 2022[27] – a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM). La Costituzione (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.) affida tale compito alla legge, sulla base della medesima logica democratica riscontrata in precedenza: impegnare la responsabilità politica dell'organo rappresentativo nel decidere il contenuto essenziale dei diritti costituzionali di cui sono titolari i cittadini rappresentati. Esattamente a questo serve la riserva di legge: ad assicurare che le decisioni politiche di maggior rilievo per i governati siano prese, sia pure indirettamente, dai governati stessi tramite i propri rappresentanti. Ciò che si vuole escludere, in altre parole, è che a decidere possa essere il Governo: la *ratio* della riserva di legge, così come quella della riserva di giurisdizione, è una *ratio* anti-governativa. È, allora, sufficiente che la legge si limiti ad affidare il compito di definire il contenuto essenziale dei diritti al Governo? Certamente no: quantomeno, i principi fondamentali della materia devono essere dettati dalla legge, pena l'incostituzionalità dell'intero procedimento. Né può avere rilievo il fatto che, ai sensi dell'art. 3, co. 2, sugli schemi dei dPCM il Governo debba

acquisire, dapprima, il parere della conferenza unificata e, di seguito, delle Camere (con la solita previsione di termini perentori – rispettivamente di 30 e 45 giorni – decorsi i quali si procederà comunque). Davvero possono pareri, per di più meramente eventuali, soddisfare la previsione costituzionale che assegna la definizione dei Lep alla competenza legislativa esclusiva dello Stato? Davvero possono le disposizioni costituzionali sui diritti essere attuate, in modo soddisfacente, tramite dPCM?

Infine, un cenno almeno meritano due discutibili previsioni in argomento contenute nella legge n. 197 del 2022, cui l'art. 3 del ddl di attuazione del regionalismo differenziato esplicitamente si riconnette. Una riguarda la previsione che la cabina di regia definisca i Lep sulla base, tra l'altro, delle ipotesi formulate dalla commissione tecnica per i fabbisogni standard: significa che, anziché partire dai diritti per poi determinare l'ammontare delle risorse necessarie ad attuarli – come sarebbe costituzionalmente corretto (Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016)[28] – si partirà invece dalle risorse disponibili (di cui è, infatti, prevista la non incrementabilità) per poi determinare i diritti. Ancora una volta, un'inammissibile inversione dell'ordine gerarchico delle fonti normative, dal momento che, in tal modo, sarà la legge – peggio ancora: il dPCM – a vincolare la portata normativa della Costituzione. L'altra inerisce all'eventualità che i Lep siano, in ultima istanza, definiti da un Commissario straordinario appositamente nominato: un'ipotesi davvero stupefacente, che testimonia come per il legislatore del 2022 la disciplina di un diritto costituzionale abbia lo stesso rilievo politico della realizzazione di un'infrastruttura. Se non è incultura costituzionale, è vero e proprio disprezzo per la Costituzione.

5.4. L'attribuzione alle Regioni delle risorse necessarie a esercitare le nuove competenze sulla base del criterio del c.d. residuo fiscale

Altra questione centrale è quella delle risorse da assegnare alle Regioni che dovessero divenire titolari delle nuove competenze. Se ne occupano, a diverso titolo, gli artt. 4, 5 e 8 della proposta Calderoli.

Combinati tra loro, i tre articoli prevedono che:

- dalle intese tra lo Stato e le Regioni non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 8, co. 1);
- alle Regioni che non sono parte dell'intesa non derivi pregiudizio economico alcuno dall'intesa stessa, dovendo essere loro garantiti sia l'«invarianza finanziaria», sia i finanziamenti di natura, a vario titolo, perequativa previsti dall'art. 119, co. 3, 5 e 6 Cost. (art. 8, co. 3);
- ciascuna intesa tra lo Stato e le Regioni sia finanziata tramite «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, co. 2);
- dalla definizione dei Lep possa derivare la necessità di incrementare il finanziamento di alcuni diritti (art. 4, co. 1).

È evidente la complessità del meccanismo previsto[29], chiamato a tenere in equilibrio una pluralità di esigenze contrastanti: (*a*) in primo luogo, occorre che i saldi generali non cambino rispetto a quelli attuali, né a livello complessivo, né per le singole Regioni che non sono parte di ciascuna intesa (dunque, per le restanti quattordici Regioni ordinarie, in un incrocio di invarianze suscettibile di ripetersi ben quindici volte, tante quante sono le Regioni che potrebbero richiedere le nuove competenze); (*b*) in secondo luogo, ciascun

finanziamento regionale, essendo basato sulla compartecipazione a uno o più tributi erariali riscossi sul territorio regionale e dovendo rispettare l'invarianza del saldo complessivo, deve tradursi in un corrispettivo definanziamento statale, peraltro differenziato tra Regione e Regione sulla base di quanto previsto dalle singole intese; (*c*) in terzo luogo, il riferimento al gettito dei tributi erariali maturati sul territorio regionale lascia intendere che ciascuna Regione dovrà fare affidamento sulla (assai diversificata) capacità fiscale della propria popolazione; (*d*) in quarto luogo, poiché la capacità fiscale per abitante è differente tra Regione e Regione, così come la dotazione materiale, ampiamente intesa, da cui dipendono lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, gli squilibri economici e sociali, l'effettivo esercizio dei diritti della persona e gli svantaggi dell'insularità, cospicue risorse dovranno essere destinate ai territori più svantaggiati; (*e*) in quinto e ultimo luogo, occorrerà ridefinire gli equilibri interni alla finanza pubblica complessivamente considerata, aumentando le risorse destinate all'attuazione dei Lep, da compensarsi con la diminuzione di quelle al momento destinate ad altre spese.

Davvero è possibile riuscire a tenere insieme tante disparate esigenze? Difficile crederlo. Lo rileva il Servizio del bilancio del Senato[30], che bolla come implausibili tanto l'invarianza complessiva, quanto l'invarianza per le Regioni che non sono parte dell'intesa. La prima è esclusa dalle esigenze perequative, che necessariamente richiedono l'impiego di maggiori risorse, salvo voler credere all'impossibile, e cioè che le Regioni più ricche siano disposte ad accettare una redistribuzione delle risorse a favore delle Regioni più povere[31]. Lo stesso dicasi con riguardo all'attuazione dei Lep: una misura, a sua volta, di fatto perequativa, in quanto improntata alla realizzazione del principio di uguaglianza. La seconda è esclusa dalla consapevolezza che l'acquisizione di nuove funzioni e competenze da parte delle Regioni che accederanno al regionalismo differenziato necessariamente comporterà un aumento delle loro esigenze di finanziamento, non compensabile, per via della riduzione delle economie di scala derivante dalla presenza di costi fissi, tramite la corrispondente diminuzione delle esigenze di finanziamento dello Stato: al punto che, per quanto ampliate, le compartecipazioni ai tributi erariali potrebbero in concreto risultare insufficienti a finanziare l'incremento dei compiti delle Regioni. Si aggiunge l'esigenza di tenere in debito conto l'andamento del ciclo economico, da cui dipende l'ammontare del gettito tributario, che potrebbe diminuire, mettendo a repentaglio la tenuta del sistema complessivo, oppure aumentare, aprendo la questione di chi, tra lo Stato e le Regioni, debba essere destinatario dell'extragettito che si verrebbe a creare[32] (questione, peraltro, essenzialmente teorica, essendo stata nella pratica stata risolta dalle bozze d'intesa circolate negli anni passati a beneficio – c'è da stupirsi? – delle Regioni).

Ad aleggiare sullo sfondo è, con tutta evidenza, la questione del c.d. residuo fiscale[33]. Non è certo un caso che la proposta Calderoli inserisca il riferimento all'art. 119, co. 3, Cost. (fondo perequativo) non nell'art. 5, che disciplina le modalità di attribuzione delle risorse alle singole Regioni, ma nell'art. 8, che si occupa degli effetti finanziari generali derivanti dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Nel momento in cui tratta la questione delle risorse da assegnare alle Regioni che stipuleranno l'intesa con lo Stato il ddl si limita a richiamare il gettito tributario maturato sul territorio regionale (art. 5, co. 2), in perfetta sintonia con la retorica secondo la quale dovrebbe esservi corrispondenza tra quanto la Regione paga in imposte e quanto la Regione riceve in spesa pubblica. Peccato che le Regioni non pagano le imposte né ricevono la spesa pubblica: a farlo sono i singoli cittadini, che pagano e ricevono sulla base della propria condizione personale di benessere o di bisogno, indipendentemente

dal territorio di residenza, così come sancito dagli artt. 2 e 53 Cost. in merito al dovere di solidarietà economica[34]. Un dovere che vale tra connazionali, non tra corregionali; e che il ddl Calderoli rischia di violare[35].

6. La presenza di disposizioni pleonastiche

Infine, a completare le criticità della proposta di legge di attuazione del regionalismo differenziato, è da segnalare la ricorrenza di alcune disposizioni pleonastiche, meramente riproduttive di disposizioni costituzionali la cui vigenza non è certamente dipendente dalla loro ripetizione in una fonte di rango legislativo (essendo, al contrario, la pratica di riprodurre le disposizioni di una fonte superiore in una fonte inferiore fortemente sconsigliata dalle regole in materia di *drafting* normativo).

Tale – deplorevole – tecnica ricorre in almeno tre diverse disposizioni della proposta presentata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie:

- la prima è contenuta all'art. 6, co. 2, là dove si legge che «restano ferme, in ogni caso, le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione»;
- la seconda ricorre all'art. 9, co. 1, in cui è scritto che «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e delle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m e p, della Costituzione»;
- la terza si trova all'art. 10, co. 3, dove si afferma che «è fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

In tutti e tre i casi, la domanda è: potrebbe essere diversamente? Davvero è necessario precisare che una legge non può sottrarre agli enti locali le funzioni fondamentali loro attribuite dalla Costituzione; né può sciogliere la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, dal dovere di dare attuazione ai diritti civili e sociali; né, infine, può impedire allo Stato l'esercizio di un potere che gli è assegnato dalla Carta fondamentale?

In effetti, verrebbe da pensare di essere al cospetto di altrettante *excusationes non petitae*: come se gli stessi fautori dell'autonomia regionale differenziata si sentissero in dovere di fornire rassicurazioni contro il rischio che il processo in atto possa condurre a intaccare le funzioni fondamentali degli enti locali, a ostacolare l'attuazione dei diritti costituzionali su tutto il territorio nazionale e a limitare la capacità d'intervento dello Stato a tutela dell'interesse generale.

1. Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. Più in generale, come fa notare S. Gambino, *Regionalismo 'differenziato' e principi fondamentali della Carta*, in «Diritti regionali», n. 1, 2023, pp. 306 ss., non è operazione banale conciliare il regionalismo differenziato con l'impianto complessivo dei principi fondamentali della Carta costituzionale. ↑
3. Atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto

ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56845.htm. ↑

4. Non per nulla, lo stesso Ministro Roberto Calderoli, intervistato dal quotidiano «La Repubblica» il 15 maggio 2023, ha annunciato le proprie dimissioni, qualora il ddl da lui promosso non dovesse essere approvato. ↑
5. Così anche A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in «Diritti regionali», n. 2, 2023, pp. 515 ss.. ↑
6. Esattamente quello che è successo con la delegificazione disciplinata dall'art. 17, co. 2, della legge n. 400 del 1988: la previsione per legge di uno schema generale non ha impedito alle leggi successive di adottare propri modelli derogatori. ↑
7. Così, recentemente, R. Calvano, *Il* Monstrum *del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in https://www.lacostituzione.info/, 26 aprile 2023, p. 2. Una proposta diversa – basata sul ricorso allo schema della delegazione legislativa – è stata avanzata da S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in «Federalismi.it», n. 29, 2022, pp. 200 ss.. ↑
8. Così, da ultimo, M. Carli, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in https://www.osservatoriosullefonti.it/, n. 1, 2023, pp. 9 ss. e A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato* cit., pp. 505-506, nt. 15. ↑
9. Tema su cui la lettura forse più originale è quella proposta da O. Chessa, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli*, in «Astrid Rassegna», n. 5, 2023, pp. 1 ss., a parere del quale l'iniziativa dovrebbe essere assunta nelle forme della proposta di legge statale approvata dal Consiglio regionale. ↑
10. Sul punto, sia consentito rinviare a F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in https://www.federalismi.it/, n. 20, 2019, p. 9. ↑
11. L. Elia, *Audizione*, in Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, 23 ottobre 2001 (http://dircost.di.unito.it/estratti/pdf/20011023_audizioneELIA.pdf). Esprime, anche alla luce dei più recenti avvenimenti (legge di bilancio 2023 e ddl Calderoli), un amaro giudizio su come si è venuta sviluppando la vicenda del regionalismo italiano intorno alla modifica del Titolo V A. Ruggeri, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in «Diritti regionali», n, 2, 2023, pp. 365 ss.. ↑
12. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in «Rivista Aic», n. 4, 2019, pp. 265 ss.. Inoltre, come argomenta A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino 2020, pp. 85 ss., un'ipotesi come quella descritta nel testo finirebbe per annullare il senso della previsione costituzionale delle Regioni a statuto speciale. ↑
13. Esplicito, sul punto, il rilevo formulato nella «bozza provvisoria non verificata» (*sic*) della *Nota di lettura n. 52 del maggio 2023* redatta dal Servizio del bilancio del Senato, p. 5: «pur se la norma prevede che le funzioni amministrative in esame siano trasferite dalla Regione agli enti territoriali di minori dimensioni, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, si segnala, in linea di principio, che tale attribuzione potrebbe far venir meno il conseguimento di economie di scala dovuto alla presenza dei costi fissi indivisibili legati all'erogazione dei servizi la cui incidenza aumenta al diminuire della popolazione». ↑
14. Sottolinea, da ultimo, questa esigenza G. Azzariti, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in «Queste istituzioni», n. 2, 2022, p. 3. ↑
15. Così L. Violini, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Italian Paper of Federalism (https://ipof.it/)», n. 1, 2019, p. 14, nt. 29 e C. Buzzacchi, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2022, pp. 83-100. ↑
16. Per esempio, potrebbe risultare giustificato che la Regione Piemonte avanzasse richieste di competenze differenziate volte a fronteggiare la frammentazione del proprio territorio in un elevatissimo numero di comuni (quasi 1.200, sui poco meno di 8.000 complessivi), la gran parte dei quali poco popolati e/o montani. Non sembrano lontani da questa impostazione E. Grosso e A. Poggi, *Regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in «Il Piemonte delle Autonomie», n.

2, 2018, p. 4 quando scrivono che «nei casi di differenziazione organizzativa, le autonomie differenziate negli stati regionali sono sempre autonomie "costruite", e si giustificano sul piano istituzionale in funzione delle "peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione", cui andrebbero sempre strettamente correlate». ↑

17. Su cui G. Lauri, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in «Osservatorio costituzionale», n. 3, 2023, pp. 20 ss.. ↑
18. Ricostruisce il dibattito in argomento G. Costa, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in «Federalismi.it», n. 9, 2021, pp. 85 ss., cui si rinvia. ↑
19. Sull'errore consistente nell'assimilare le Regioni a una minoranza si veda E. Grosso, *Intervento introduttivo*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino 2020, pp. 36-37. ↑
20. Il tema è approfondito da A. Apostoli, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in «Diritti regionali», 9 maggio 2023, pp. 1 ss.. ↑
21. Ricorre, nel ddl Calderoli, una seconda previsione che fa della Regione regolata la (co)regolatrice di se stessa: si tratta dell'art. 5, co. 1, ai sensi del quale le risorse «umane, strumentali e finanziarie» necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze, «sono determinate da una commissione paritetica Stato-Regione disciplinata dall'intesa». Il successivo art. 7, co. 4, si spinge persino oltre, prevedendo che la Regione – oltre che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tramite il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, e il Ministero dell'economia e delle finanze – può «disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa […], nonché il monitoraggio delle stesse»: col che, il controllato diventa il controllore di se stesso. ↑
22. Lo fa notare anche R. Di Maria, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato"* ex *art. 116, co. 3, Cost.*, in «Diritti regionali», n. 1, 2023, p. 206. ↑
23. L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in https://www.federalismi.it/, n. 10, 2023, pp. 220 ss.. ↑
24. Vi è chi ha sostenuto che nemmeno la modifica dell'art. 116, co. 3, Cost. produrrebbe, di per sé, il venir meno dell'intesa: così, N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano 2001, p. 57. In senso contrario, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», n. 1/2007, p. 152. ↑
25. La rilevanza della definizione dei Lep in rapporto alla differenziazione regionale è fortemente sottolineata da E. Balboni e C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in https://www.osservatoriosullefonti.it/, n. 1, 2023, pp. 47 ss.. ↑
26. Come si legge nella sentenza n. 80 del 2010 (punto 4 del Considerato in diritto): «nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone», «il legislatore […] gode di discrezionalità», ma «detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel "rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000)"». ↑
27. In sintesi, la legge n. 197 del 2022 istituisce una cabina di regia (coadiuvata da una segreteria tecnica), composta dai Ministri interessati e dai presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'Upi e dell'Anci, incaricata del compito di individuare le materie riferibili ai Lep e di determinare per queste i relativi Lep secondo la seguente schematica procedura: (1) determinazione delle funzioni statali e della relativa spesa storica, delle funzioni riferibili ai Lep e, infine, dei Lep da parte della cabina di regia (entro sei mesi): (*a*) nell'ambito degli stanziamenti di bilancio vigenti e (*b*) sulla base delle ipotesi della commissione tecnica per i fabbisogni standard; (2) predisposizione da parte della cabina di regia (entro ulteriori sei mesi) dei dPCM che determinano i Lep e i relativi costi e fabbisogni standard; (3) intesa con la Conferenza unificata (entro 30 giorni); (4, aggiunto dal ddl Calderoli) parere delle Camere (entro 45 giorni); (5) adozione dei dPCM da parte del Presidente del Consiglio. Qualora i dodici mesi complessivi assegnati alla cabina di regia non fossero rispettati, il Governo nominerà un Commissario per il completamento delle attività, con successiva adozione dei dPCM da parte del Presidente del Consiglio. Approfondisce l'analisi G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in https://www.federalismi.it/, n. 1, 2023, pp. IV-XV. Sul collegamento

tra la legge di bilancio per il 2023 e il ddl Calderoli, M. Podetta e L. Spadacini, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, in «Astrid Rassegna», n. 2, 2023, pp. 1-13. ↑

28. Come chiaramente afferma la sentenza n. 275 del 2016 (punto 11 del Considerato in diritto), «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». ↑
29. Parla, più radicalmente, di «errata modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle risorse finanziarie», M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in «Consulta online», n. 2, 2023, pp. 362 ss.. ↑
30. Così la «bozza provvisoria non verificata» (*sic*) della *Nota di lettura n. 52 del maggio 2023*, pp. 5 e 8-9. ↑
31. Proprio escludendo che ciò possa avvenire, C. Buzzacchi, *Se questo è regionalismo*, in https://www.lacostituzione.info/, 6 febbraio 2023, p. 2 giunge a parlare di «inganno dei Lep». Assai scettico anche S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in «Federalismi.it», n. 7, 2023, pp. XII-XIII. ↑
32. Tema su cui, da ultimo, si veda E. Marchionni e S. Gabriele, *Il regionalismo differenziato tra equilibri di bilancio e diritti civili e sociali*, in «Menabò di Etica ed Economia», n. 194, 2023. ↑
33. Così S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva* cit., pp. IX-X. ↑
34. Sul punto sono assai chiare le parole di G. Pisauro, *Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Commissione V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 novembre 2017 (http://en.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione_22_11_2017.pdf), p. 3, per il quale «gran parte della redistribuzione tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito – e delle modalità di finanziamento di tali programmi». ↑
35. Assai critica nei riguardi della nozione di residuo fiscale è la stessa Corte costituzionale: come si legge nella sentenza n. 83 del 2016, «il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (punto 7 del Considerato in diritto). ↑

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

Soluzioni diverse per il finanziamento dell'autonomia differenziata: le ambiguità del disegno di legge Calderoli

Stefano Piperno [1]

Sommario:

1. Il finanziamento dell'autonomia differenziata all'interno delle regole del federalismo fiscale – 2. Il finanziamento dell'autonomia differenziata nel ddl Calderoli – 3. Due o tre modelli di finanziamento possibile

Il finanziamento dell'autonomia differenziata all'interno delle regole del federalismo fiscale

Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario" è stato presentato dal ministro Calderoli al Senato il 23 marzo di questo anno (atto Senato n. 615). Attualmente è in discussione presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Il disegno di legge è strettamente collegato alle norme contenute nei commi 788 e 791-804 della legge di bilancio per il 2023 (L. n. 197/2022) che ne costituiscono un presupposto indispensabile.

Un profilo rilevante con cui può essere esaminato il disegno di legge è quello finanziario, ovvero relativo ai meccanismi di finanziamento delle funzioni aggiuntive che possono essere attribuite alle Regioni sulla base di intese bilaterali con lo Stato e all'interno delle quali essi vanno definiti.

Tutte le esperienze internazionali di decentramento politico segnalano infatti come uno dei nodi più delicati del trasferimento di funzioni dal centro alla periferia sia quello finanziario, ovvero la difficoltà di rispettare la regola che "la finanza deve seguire le funzioni" evitando di assegnare risorse finanziarie prima di avere attribuito le nuove competenze, pena il rischio di darne eccessive (come già avvenuto in Italia quando furono istituite le prime Regioni a Statuto Speciale) o in misura insufficiente a coprire il costo dei servizi attribuiti. Il rispetto di questa regola richiede tre passaggi principali: la valutazione preventiva del costo complessivo delle nuove funzioni da trasferire e quindi dell'ammontare delle risorse necessarie per il loro svolgimento; la scelta sul tipo di entrate aggiuntive da attribuire ai governi regionali (entrate tributarie proprie e derivate, compartecipazione a entrate erariali, trasferimenti statali o un mix di tali fonti) per finanziarle e, infine, la definizione dei criteri per la loro distribuzione nell'anno iniziale del trasferimento e, soprattutto, negli anni successivi. Nel nostro caso assumono particolare rilievo le regole per la distribuzione dei

trasferimenti perequativi, considerato il vincolo costituzionale dato dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 119 della Costituzione. Da questo punto di vista il disegno di legge va analizzato alla luce dell'art. 116 c. 3 della Costituzione che richiede che le forme dell'autonomia differenziata rispettino i principi dell'art. 119 della Costituzione poi esplicitati dalla L. n. 42/2009 "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" e dal D. Lgs. n. 68/2011 che ha regolato il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario ma è stato attuato solo molto parzialmente con successivi rinvii delle scadenze originariamente previste.

È però assolutamente necessario ricordarne i tratti essenziali in quanto, curiosamente, essi sono stati spesso dimenticati nel dibattito che si è aperto a partire dalle prime proposte delle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia e Romagna e, in questi ultimi mesi, sul disegno di legge Calderoli. Il meccanismo è indubbiamente piuttosto complicato ed è descritto nello schema sintetizzato nella Figura 1. Le risorse tributarie principali che affluiscono alle Regioni, sono l'IRAP (destinata ad essere soppressa dalla delega fiscale), l'addizionale Irpef (che dovrebbe esser sostituita da una sovraimposta dalla delega fiscale) e la compartecipazione all'IVA riferita al territorio regionale. Sono poi previsti trasferimenti perequativi statali per consentire il finanziamento delle due tipologie fondamentali di spesa delle Regioni, quelle necessarie alla fornitura dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (Tipo I-LEP) nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione, dei trasporti pubblici locali relativamente agli interventi in conto capitale, nonché dei livelli "adeguati" del servizio di trasporto pubblico locale, con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori (art. 8, L. n. 42/09 e art. 13, D.Lgs. n. 68/2011), e quelle relative alle altre funzioni regionali per le quali non vale questo tipo di garanzia (Tipo II-non LEP). Il finanziamento delle spese di Tipo I è ottenuto attraverso una serie di tributi propri derivati calcolati ad aliquota e base imponibile uniforme (capacità fiscale standardizzata) integrati da un Fondo perequativo verticale capace di coprire il costo standard dei Lep previsti. Lo Stato, cioè, finanzia solo la differenza tra le spese standardizzate e le entrate tributarie che ogni Regione può raccogliere in base alle aliquote base e non a quelle effettive per evitare comportamenti strategici delle Regioni volti alla riduzione del loro sforzo fiscale.

Figura 1 Modalità di finanziamento delle diverse tipologie di spesa delle Regioni a Statuto Ordinario e regole di distribuzione del Fondo perequativo secondo lo schema previsto a regime dalla L. n. 42/2009 e il D.Lgs. n. 68/2011. Il modello in vigore e sinora inattuato.

TIPOLOGIA SPESA	(**Tipo I: spese LEP**) Spese necessarie per il finanziamento fornitura dei LEP (§)	(**Tipo II: spese non LEP**) Altre spese regionali

FINANZIAMENTO	1) Irap ° * 2) Quota addizionale^ regionale Irpef * 3) Compartecipazione IVA basata sull'aliquota di equilibrio per la Regione con massima capacità fiscale 4) Altri tributi regionali propri e derivati **5) Quote di un Fondo perequativo verticale (senza vincolo di destinazione a queste spese).**	1) Addizionale regionale^ Irpef con aliquota rideterminata in misura tale da garantire la sostituzione di tutti i trasferimenti statali con carattere di generalità e permanenza (aliquota di equilibrio). 2) Altri tributi regionali propri e derivati 3) **Quote di un Fondo perequativo orizzontale (senza vincolo di destinazione a queste spese).**
REGOLE DI DISTRIBUZIONE DELLE COMPONENTI DEL FONDO PEREQUATIVO	**PEREQUAZIONE TOTALE** Garantita attraverso il finanziamento totale della differenza tra fabbisogni standard dei LEP e capacità fiscale per le Regioni per mezzo di un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione all'IVA. La misura della capacità fiscale è standardizzata per individuare una "regione di riferimento" per l'aliquota base di compartecipazione IVA*.	**PEREQUAZIONE PARZIALE** Garantita attraverso la perequazione parziale della capacità fiscale determinata dall'addizionale Irpef^ pro capite per le Regioni che dispongono di un valore sotto media per mezzo di un fondo perequativo orizzontale alimentato da quelle sopra media riducendo le differenze in misura non inferiore al 75 per cento, senza alterarne però, la graduatoria e favorendo le Regioni di minore dimensione demografica

(§) Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sulla base di disposizioni di legge. (°) L'Irap è prevista in via transitoria e potrebbe essere sostituita da una addizionale all'IRES nella delega fiscale. (*) Si intende il gettito ad aliquota e base imponibile uniforme per tutte le Regioni a statuto ordinario. ^ La delega fiscale in discussione prevede la sostituzione dell'addizionale Irpef con una sovraimposta.

Per le spese di Tipo II il meccanismo avrebbe dovuto basarsi sull'entrata derivante dall'addizionale Irpef con un'aliquota di base rideterminata in misura tale da garantire il finanziamento di tutti i trasferimenti statali residui che sarebbero stati soppressi e con la possibilità di modificarla entro limiti determinati. Per garantire un finanziamento adeguato era previsto un Fondo perequativo orizzontale rispetto alla capacità fiscale standardizzata. Le Regioni avevano poi la possibilità di fornire prestazioni aggiuntive sia riguardo alle spese di Tipo I che a quelle di Tipo II con le manovre sui tributi propri e sui margini di variazione delle aliquote a loro concesse sui tributi propri derivati andando oltre la capacità fiscale standardizzata.

Questo schema di finanziamento è però rimasto quasi completamente inapplicato in quanto, da un lato, sono stati definiti solo i LEP relativi ai fabbisogni sanitari, chiamati LEA, per ripartire il Fondo sanitario, mentre tutti i residui trasferimenti settoriali statali sono rimasti in vigore e il meccanismo di perequazione orizzontale per le spese di Tipo II non è stato avviato. Di fatto, il sistema attuale è ancora basato sul D.lgs. n. 56/2000 che si fonda

principalmente su una compartecipazione al gettito IVA nominalmente attribuita alle singole Regioni e poi tra di loro redistribuita a livello orizzontale. Nel corso degli anni il nuovo sistema è stato continuamente rinviato sino all'approvazione del PNRR che ha previsto l'attuazione della L. n. 42/09 entro il primo quadrimestre del 2026, prevedendo scadenze intermedie nel Dicembre 2023 per la definizione dei trasferimenti statali alle Regioni da fiscalizzare e nel Dicembre 2025 per la individuazione dei LEP e dei fabbisogni standard per le materie che riguardano i diritti civili e sociali. Successivamente, la legge di bilancio per il 2023 (c.791, L. n. 197/2022) ha ulteriormente spostato la scadenza finale al 2027 ma ha anche previsto la definizione dei LEP entro un anno dall'approvazione del disegno di legge Calderoli. A tale fine è stata istituita una Cabina di regia presso il Consiglio dei Ministri che entro 6 mesi dovrà effettuare una ricognizione normativa sulle materie da devolvere individuando quelle riferite ai LEP e determinando i LEP stessi anche con l'ausilio della Commissione tecnica sui fabbisogni standard e subordinatamente al vincolo degli equilibri generali di finanza pubblica (c.793, L. n. 197/2022). Entro i successivi sei mesi la Cabina di regia predisporrà uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie e funzioni aggiuntive da trasferire riferibili ai LEP. Gli schemi sono sottoposti a intesa con la Conferenza delle Regioni e trasmessi al Parlamento per ricevere un parere prima dell'approvazione. Peraltro, se la Cabina di regia- che nel frattempo ha visto l'istituzione a suo sostegno di un comitato tecnico scientifico di 61 autorevoli esperti con funzioni istruttorie – non concluderà la sua missione entro i tempi previsti sarà sostituta da un Commissario che dovrà svolgere il suo compito entro i successivi sei mesi per completare le attività non perfezionate. Non è questa la sede per approfondire questa procedura, ma colpisce sia la sua relativa velocità[2] sia il ridotto ruolo del Parlamento, come è stato rilevato da diversi costituzionalisti[3].

Partendo dal quadro di riferimento finanziario vigente occorre chiedersi se lo schema di finanziamento per il regionalismo asimmetrico contenuto nel disegno di legge Calderoli possa collocarsi al suo interno o apra lo spazio per lo sviluppo di un modello alternativo.

Il finanziamento dell'autonomia differenziata nel ddl Calderoli

Nel disegno di legge vi sono alcuni articoli che trattano del finanziamento dell'autonomia differenziata. L'art. 5 reca disposizioni di principio sull'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni delle nuove funzioni. Tali risorse sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata all'interno delle Intese Stato-Regioni. Esso va però letto insieme all'art. 4 che riconosce una differenza nelle procedure di trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (Tipo I) e le altre non riferibili ai LEP (Tipo II). Le prime possono essere effettuate solo dopo la individuazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard che sono determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge. Viceversa, per le altre funzioni può essere effettuato con le modalità procedure e i tempi indicati nelle singole intese. Mentre quindi per le funzioni (aggiuntive) di Tipo I si prevede il parametro oggettivo dei costi e dei fabbisogni standard non vi sono indicazioni più precise sulle modalità da seguire per valutare il "costo storico" delle funzioni di Tipo II in ciascuna regione. Si può presumere che, almeno inizialmente, questo dovrebbe essere basato

sull'ammontare dei fattori produttivi (lavoro, attrezzature mobili e immobili) presenti nei diversi territori e della spesa ad essi riconducibile, operazione non sempre facile come si è visto nelle precedenti esperienze di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni. Basti pensare alla individuazione delle specifiche missioni e azioni di bilancio da considerare all'interno delle materie da trasferire (UPB, 2013b), alla scelta del periodo di riferimento per la stima del costo (l'ultimo anno o una media pluriennale) o a quella sul valore di bilancio da utilizzare (stanziamenti, impegni, pagamenti)[4]. Va però anche considerato il rischio di un aumento dei costi a causa della frammentazione servizi prima forniti in maniera unitaria dallo Stato e non necessariamente compensati dalle economia di integrazione (UPB, 2013b) [5].

Il disegno di legge prevede poi (art. 5, c. 2) che il finanziamento integrale delle funzioni attribuite- senza quindi distinguere tra quelle di Tipo I e di Tipo II- partendo dalle valutazioni della Commissione paritetica, avvenga solo attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale. Si richiama, a questo proposito, il 4° comma dell'art. 119 della Costituzione che parla di "gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Non vi sono quindi riferimenti espliciti al D. Lgs. n. 68/11, né ad altre forme di finanziamento possibile come i tributi propri autonomi e derivati, le addizionali o una compartecipazione basata su una riserva di aliquota.

L'art. 7 del disegno di legge prevede poi che la Commissione paritetica debba annualmente valutare gli oneri finanziari derivanti per ciascuna Regione dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle nuove attribuzioni secondo quanto previsto dall'intesa, operazione assai delicata rispetto all'impatto che potrà avere sulle future modalità di finanziamento e che, comunque, non si capisce bene come si inserirebbe all'interno delle procedure di finanziamento ordinario stabilite dal D. Lgs. n. 68/11. Emergono altre due criticità. In primo luogo, non è chiaro se nella relazione tecnica prevista nelle intese, sia nello schema preliminare che nel testo definitivo (art. 2, comma 3) sia compresa già una prima valutazione delle loro implicazioni finanziarie, dato che questa viene rinviata al lavoro successivo delle Commissioni paritetiche nell'art. 5. In secondo luogo, manca qualsiasi riferimento a momenti di coordinamento tra le diverse intese bilaterali e di orientamento per le Commissioni paritetiche quasi che una operazione di questa delicatezza possa essere svolta senza un quadro di indirizzi univoci. Nel complesso, ci si avvicina molto agli schemi di finanziamento delle Regioni a statuto speciale basati su compartecipazioni contrattate periodicamente attraverso Commissioni bilaterali paritetiche, con un modello a carattere negoziale.

Vi è poi l'art. 8 che prevede che dal finanziamento delle intese non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ciò significa che una volta fatta la ricognizione dei LEP presenti nelle funzioni aggiuntive è molto probabile che emergono dei vincoli finanziari alla copertura completa dei fabbisogni legati ai loro costi standard non coperti dalla capacità fiscale regionale attraverso trasferimenti perequativi. In pratica nei primi anni si potranno soddisfare i LEP solo parzialmente attraverso le risorse già destinate dallo Stato a quei servizi (Banca d'Italia, 2023). In sintesi, non si parte dai fabbisogni per determinare i finanziamenti, ma dalle risorse attualmente stanziate e evidenziate nella ricognizione che saranno ripartite pro quota e potranno arrivare al finanziamento completo dei LEP solo nel medio lungo periodo. Va sottolineato che a volte il processo descritto sembra riferirsi solo ai LEP relativi alle materie in cui si prevede un meccanismo di

differenziazione ma appare ovvio che il sistema dei LEP debba essere definito in maniera unitaria con riferimento anche alle funzioni già svolte dalle Regioni incluse le residuali, tra cui, ad esempio, quelle relative all'assistenza e i relativi LEPS, nonché tenendo conto dei servizi che sono gestiti in condivisione da parte di più livelli di governo (i c.d. LEP multilivello).

Vi è una seconda criticità dovuta al fatto che nel combinato tra legge di bilancio e disegno di legge non si fa riferimento agli obiettivi di servizio come tappa intermedia per raggiungere i LEP da fissare con legge. Ne deriva che la ricognizione della cabina di regia probabilmente si limiterà ad assumere come LEP quelli esistenti o di fatto forniti sul territorio valutandone costi e fabbisogni standard con il vincolo dell'assenza di nuovi oneri per la finanza pubblica e rendendo così difficili politiche di riequilibrio territoriale nella fornitura dei servizi. Del resto questo è quello che è accaduto per il finanziamento dei LEA nel settore sanitario.

Infine, va ricordato l'art. 9 che prevede una sorta di razionalizzazione di tutte le misure perequative e di promozione dello sviluppo economico della coesione e della solidarietà sociale di finanziamento statale basate soprattutto su finanziamenti statali in conto capitale e finalizzate alla rimozione degli squilibri economici e sociali ai sensi del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. L'articolo pare essere una disposizione che mira a offrire qualche garanzia ulteriore per le aree meno sviluppate del paese anche se andrebbe in qualche misura coordinato con le modalità di finanziamento della perequazione infrastrutturale[6].

Complessivamente, l'assenza di ogni riferimento al quadro normativo in essere non chiarisce in che maniera il finanziamento delle competenze aggiuntive sotteso a queste scarne disposizioni debba conformarsi al sistema esistente (e inattuato) di regionalismo simmetrico, oppure possa seguire una sua strada autonoma[7]. Nel primo caso occorrerebbe garantire un unico modello integrato che mantenga sostanzialmente inalterato il suo disegno perequativo. Nel secondo, sarebbe comunque necessario proporne in maniera organica uno alternativo riformando la L.n.42/09. Ovviamente, per ottenere il primo risultato, la riforma dell'ordinamento finanziario regionale per le funzioni extra-sanitarie dovrebbe precedere o per lo meno andare in parallelo con quella relativa al finanziamento dell' autonomia differenziata[8]. In tale caso il punto di partenza è sempre la distinzione tra i due tipi di funzioni. Per il finanziamento del fabbisogno standard delle nuove funzioni che generano spese di tipo I (LEP) una soluzione potrebbe essere una maggiorazione rispetto all'aliquota base della compartecipazione IVA relativa alla regione autosufficiente combinata eventualmente con una sovraimposta Irpef, sempre riferite ai territori. Questo può valere nell' anno zero della riforma, ma il problema che si pone è rispetto alla dinamica nel tempo di questa compartecipazione aggiuntiva. Nella logica del modello previsto dal D. Lgs. n. 68/11 lo Stato si impegna infatti a finanziare la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard. Se quindi una Regione con la sua capacità fiscale garantisce i LEP con una spesa inferiore alla spesa standardizzata si approprierà del surplus da efficienza migliorando ulteriormente il livello dei servizi o, eventualmente, riducendo la pressione fiscale regionale. Nel caso invece che non sia in grado di farlo dovrà ricorrere alla sua autonomia tributaria. Per garantire il rispetto di questa regola occorrerebbe una verifica periodica da parte delle Commissioni paritetiche su tutti i parametri del modello perequativo.

Passando invece alle funzioni di Tipo II (non-LEP) si potrebbe garantire il loro finanziamento aggiuntivo o utilizzando l'autonomia tributaria regionale adeguatamente allargata[9] per le Regioni ad autonomia rafforzata o attraverso un meccanismo di addizionale all'Irpef, compensata da una riduzione della componente erariale così come era previsto dall'art 2. del D. Lgs. n. 68/11 in relazione alla soppressione dei trasferimenti specifici statali alle Regioni, o di compartecipazione all'Irpef come nel disegno di legge. Il meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale dovrebbe essere ridefinito tenendo conto della asimmetria creando qualche complicazione. Anche in questo caso si porrebbe l'esigenza di valutarne la dinamica nel tempo.

Abbiamo visto però che a fronte di queste possibili modalità di finanziamento il disegno di legge parla solo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali che potrebbe essere considerato come sistema a regime per finanziare le funzioni aggiuntive. Difficile però, se non impossibile, vederlo compatibile con il finanziamento ordinario delle spese di Tipo I LEP descritto in precedenza, perché nel tempo l'evoluzione del gettito erariale sul quale insistono le compartecipazioni, soprattutto quello riferito alle Regioni più dinamiche del Paese, potrebbe garantire risorse superiori ai fabbisogni standard di spesa riducendo conseguentemente le risorse erariali disponibili per il resto del paese per finalità perequative. Ma questo potrebbe avvenire anche per le spese di Tipo II non LEP per le quali però non è semplice effettuare una valutazione. Una ipotesi prospettata è quella di basarsi sul tasso di crescita della spesa pro-capite media per le stesse funzioni nelle Regioni in cui la fornitura resta affidata allo Stato (UPB, 2023a) ma forse in questo caso si potrebbe utilizzare anche una compartecipazione in quota fissa. In generale, infatti, i problemi del finanziamento delle funzioni asimmetriche sono direttamente collegati alla loro dimensione finanziaria. Molte di esse, specie quelle di Tipo II, hanno infatti natura solo regolativa richiedendo un ammontare limitato di risorse senza creare grossi problemi per il rispetto degli equilibri generali della finanza pubblica. Solo una trasferimento di funzioni rilevanti nel settore dell'istruzione che vede una spesa statale in buona parte "regionalizzabile" pari a oltre 50 miliardi e basato sulle compartecipazioni condizionerebbe notevolmente la politica centrale di bilancio. In tale caso potrebbero essere necessarie aliquote di compartecipazione particolarmente alte con il rischio di trovarsi di fronte a un problema di capienza del gettito dei tributi in compartecipazione per le Regioni con minore base imponibile (UPB, 2023b)[10].

Due o tre modelli di finanziamento possibile

Il disegno di legge Calderoli non chiarisce a quale modello di finanziamento si vuole ricorrere. Se ci si attiene ai suoi contenuti sembrerebbe che sia le funzioni aggiuntive di Tipo I LEP che di Tipo II non LEP saranno finanziate con compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (Irpef e/o IVA) per garantire il costo standard delle funzioni LEP e il costo storico di quelle non LEP, mentre per il resto non si capisce bene se si andrà avanti con il modello ordinario richiamato in precedenza o si procederà ad una sua modifica. La scelta di privilegiare le compartecipazioni con quota fissa[11] si riallaccia alle prime proposte di Lombardia e, soprattutto, Veneto finalizzate originariamente alla riappropriazione del c.d. "residuo fiscale", un concetto chiaro ma di quantificazione controversa (Brosio, Piperno, 2022) e comunque rifiutato dalla Corte costituzionale come possibile criterio di finanziamento (sentenza n. 83/2016).

A questo proposito l'Ufficio parlamentare del Bilancio (UPB, 2019, 2023a) ha giustamente evidenziato come vi siano due modelli ipotizzabili a seconda di come viene trattata l'evoluzione dell'aliquota di compartecipazione ai tributi erariali nel tempo. Il primo viene definito "autonomistico" ed è basato su una aliquota di compartecipazione che rimane stabile nel tempo per cui i guadagni di efficienza vengono incamerati dalle Regioni che però si assumono i rischi di una insufficienza di risorse alla quale dovranno fare fronte con la loro autonomia tributaria e, comunque, nel caso delle funzioni di Tipo I LEP dovranno garantirne la fornitura sulla base dei controlli conseguenti ai vincoli previsti dall' art. 120 della Costituzione. In questo caso i bilanci delle Regioni con autonomia differenziata verrebbero ad avere una sorta di componente di finanziamento specifico per le funzioni aggiuntive basta su compartecipazioni all'Irpef e/o all'IVA, anche se senza formale vincolo di destinazione, sulla falsariga delle Regioni a Statuto speciale. Il secondo viene definito "cooperativo" ed è basato su una revisione periodica delle compartecipazioni in maniera tale da garantire sempre l'uguaglianza tra capacità fiscale e fabbisogni di spesa. Va detto che in questo secondo caso di fatto il sistema di finanziamento delle Regioni delle funzioni asimmetriche non dovrebbe discostarsi molto da quello delle funzioni simmetriche previsto dalla L. n. 42/09 e dal D.Lgs. n. 68/11 che, però, in base alla legge di bilancio dovrà essere completato entro il primo quadrimestre del 2027. In tale caso non si capirebbe la logica di prevedere due modelli con percorsi temporali diversi per il regionalismo asimmetrico e quello simmetrico. In ambedue i casi con l'aumento delle compartecipazioni si restringerebbero gli spazi dell'autonomia tributaria regionale basata su tributi propri e propri derivati. La questione di fondo è legata al fatto che uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili. La soluzione, peraltro necessaria, di questo *trade off* può essere definita solo a livello politico all'interno dei vincoli costituzionali e di quelli generali di bilancio.

In conclusione, il modello di finanziamento dell'autonomia differenziata desumibile dal disegno di legge Calderoli presenta almeno tre alternative (adeguamento alle disposizioni della L. n. 42/09, finanziamento con compartecipazioni con quota fissa, finanziamento con compartecipazioni con quota variabile), in parte combinabili, la cui scelta rappresenta la soluzione di un nodo politico rilevante per il suo futuro percorso parlamentare. Certo, sarà necessario disporre di adeguati meccanismi di coordinamento della finanza pubblica supportati dall'UPB e da strutture tecniche già operanti come la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e la SOSE. Chi scrive ha sempre visto con favore l'attuazione delle disposizioni della L. n. 42/09 che aveva garantito un ragionevole compromesso tra uguaglianza e differenziazione sancito anche da una approvazione parlamentare *bipartisan* che sarebbe bene in qualche modo replicare. Stupisce però che sinora non sia stato predisposto dal governo una sorta di libro bianco in cui presentare alcune simulazioni dei diversi modelli di finanziamento ipotizzabili, operazione certo non impossibile[12], che potrebbe consentire un dibattito pubblico più informato e sereno presentando alternative definite in maniera più trasparente.

Riferimenti

Arachi G., 2017, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Policy Paper, Regione Lombardia Consiglio Regionale, Novembre, testo disponibile in https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/studi-e-documenti-eupolis-lombardia/2017/policy-paper.

Banca d'Italia, 2023, Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116,terzo comma, della Costituzione", Memoria della Banca d'Italia, disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/427/053/Banca_d_Italia.pdf

Bertolissi, 2023, *Testi normativi e contesti istituzionali cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, Testo dell'audizione del Prof. Mario Bertolissi alla Commissione Affari costituzionali per l'esame del disegno di legge n.615/2023, disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/737/Mario_BERTOLISSI.pdf

Bordignon M., 2023, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, La Voce.info, 4 Aprile, https://lavoce.info/archives/100692/autonomia-differenziata-tre-i-punti-da-riscrivere/

Brosio G., Piperno S., 2021, *Alla ricerca del residuo fiscale: una proposta di chiarificazione metodologica* SIEP, W.P. n. 769, Maggio, disponibile in http://www.siepweb.it/siep/wp/wp-content/uploads/repec/1620056225Brosio_Piperno_WP_SIEP_769.pdf

Buzzacchi C., 2023, Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e connessi, disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/907/Prof.ssa_BUZZACCHI.pdf.

Giovanardi A., Stevanato D.,2023, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio.

Giovanardi A., 2023, Senato della Repubblica, 1° Commissione Affari costituzionali, Esame del disegno di legge n. 615/2023, Audizione informale di Andrea Giovanardi, disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/841/Prof._Andrea_GIOVANARDI.pdf

Mangiameli S., Filippetti A., Tuzi F. e Cipolloni C., 2020, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubettino.

Pallante F, 2023, Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/951/PALLANTE.pdf

Petretto A.,2023, *Autonomia differenziata e finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario: l'idea si ripropone insieme ai problemi*, SIEP, Working paper n.776, disponibile in https://ideas.repec.org/p/ipu/wpaper/110.html

Servizio del bilancio del Senato, 2023, XIX Legislatura "A.S. 615:"Disposizioni per

l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", Nota di lettura, , Maggio, n. 52, disponibile in https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DOSSIER/0/1376329/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione8

UPB, 2019, Audizione dell'Ufficio Parlamentare del bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art.116,3° c. della Costituzione, intervento del Consigliere Alberto Zanardi, testo disponibile in https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf

UPB, 2023a, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) Intervento del Consigliere Giampaolo Arachi, testo disponibile in https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia_differenziata.pdf

UPB, 2023b, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti, testo disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/427/073/UPB_risposte_quesiti_autonomia_differenziata.pdf

Viesti G., 2023, Memoria predisposta per la Prima Commissione "Affari Costituzionali" del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l."Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delleRegioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, dellaCostituzione", disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/849/Prof._Gianfranco_VIESTI.pdf

Zanardi A., 2023, Audizioni sui ddl 615, 273 e 62 Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 1 Giugno disponibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/905/Prof._ZANARDI.pdf

1. Collaboratore dell'IRES, Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte e del Centro studi sul federalismo. ↑
2. Rispetto a quanto è emerso in passato per la definizione dei LEA nella sanità e dei LEP nel campo di alcune funzioni sociali dei Comuni. ↑
3. Per questi aspetti si vedano Buzzacchi, 2023 e Pallante,2023. ↑
4. Una indicazione si ottiene dal comma 793 della legge di bilancio per il 2023 (L. n. 197/2022) dove si prevede che "la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato" e "individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard". In teoria, quindi, le Commissioni paritetiche

dovrebbero poter contare sui risultati di questa complessa valutazione. ↑

5. A rigore si potrebbe addirittura riconoscere ai governi regionali interessati una limitata quota di spese aggiuntive (ad esempio, in percentuale del montante di risorse) a fronte di costi di trasferimento o di possibili diseconomia di scala conseguenti al trasferimento stesso. Si tratta di un modello seguito all'atto del secondo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni effettuato con il D.P.R. 616/77. Difficile ipotizzarlo nelle attuali situazioni della finanza pubblica. ↑
6. In particolare si veda l'art. 1 c. 815 della L. 178/2020 che ha istituito il fondo per la perequazione infrastrutturale dal 2022 al 2033. ↑
7. Come esplicitamente previsto dall.art.14 della L. n. 42/09. ↑
8. Per un approfondimento sulle ipotesi di finanziamento del regionalismo differenziato coerenti con il quadro normativo anche a livello formalizzato si rinvia a Arachi, 2017, Bordignon ,2023, Petretto, 2023, UPB, 2019, 2023a, 2023b, Zanardi, 2023. ↑
9. Come proposto da Petretto,2023. ↑
10. Problema segnalato anche dal Servizio del bilancio del Senato in una nota inizialmente pubblicata come non ufficiale; cfr. Servizio del bilancio del Senato, 2013. ↑
11. Per una posizione nettamente a favore delle compartecipazioni con una quota stabile nel tempo si può fare riferimento ai contributi di alcuni esperti che sostengono le posizioni della Regione Veneto e contestano le critiche di chi lega il modello basto sulle compartecipazioni in quota fissa su base territoriale alla riduzione della solidarietà tra Regioni; cfr. Bertolissi, 2023, Giovanardi, Stevanato, 2020, Giovanardi, 2023. Essi rifiutano anche ogni ipotesi di finanziamento basata sull'autonomia tributaria regionale. Curiosamente, però, gli Autori in questione non richiamano mai esplicitamente il modello previsto dalla L. n.42/09. Opinioni invece nettamente contrarie quelle di Viesti, 2023 e Buzzacchi, 2023. ↑
12. A partire da una stima della valorizzazione delle ulteriori funzioni attribuibili alle Regioni come era stato fatto per le pre-intese del 2018 e delle successive bozze di intesa del 2019 con Emilia e Romagna, Lombardia e Veneto da dove si poteva vedere che solo il trasferimento completo dell'istruzione avrebbe comportato un aumento significativo dei bilanci regionali. Cfr. Mangiameli et. al., 2020, pp.285-317. Una Commissione con compiti di studio supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata presieduta dal compianto Prof. Beniamino Caravita era stata nominata dal Ministro Gelmini nel 2021 (d.m. 25 Giugno 2021) ma la sua relazione finale non ha mai avuto diffusione pubblica. ↑

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

L'introduzione dei sottosegretari nella Giunta regionale piemontese: nuovi "amici della democrazia" o costi ulteriori per i cittadini?

Mario Calvo[1]

Sommario:

1. Premessa – 2. Le esperienze regionali analoghe – 3. Le questioni dibattute – 4. Considerazioni conclusive

1. Premessa

La recente approvazione da parte della Giunta regionale piemontese della proposta di legge regionale n. 240 comporterà, a partire dalla prossima legislatura, l'introduzione della figura dei sottosegretari.

Il Presidente della Giunta regionale potrà nominare e revocare, con proprio decreto, fino a due sottosegretari, dandone immediata comunicazione al Consiglio regionale. L'Aula, in seconda lettura come richiesto dal capo decimo per le riforme statutarie, ha infatti approvato a maggioranza la modifica degli articoli 50 e 51 dello Statuto, individuando i nuovi componenti della Giunta. In particolare, in forza di tali modifiche lo Statuto regionale piemontese prevederà all'art. 50 un nuovo comma 5bis, ai sensi del quale *"Il Presidente può nominare fino a due sottosegretari per farsi coadiuvare nello svolgimento dei suoi compiti. I sottosegretari partecipano senza diritto di voto alle sedute della Giunta, pur non facendone parte"*.

In ossequio alla riforma statutaria approvata dall'Aula nelle scorse settimane, in data 17 luglio 2023 è stata altresì licenziata a maggioranza[2] la proposta di legge 261 "Disciplina dei sottosegretari e modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008"[3]. In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della suddetta *"Il Presidente della Giunta regionale nomina e revoca i sottosegretari, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), con decreto trasmesso immediatamente al Consiglio regionale e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione"*. Inoltre, per effetto del comma 2 *"I sottosegretari sono nominati, anche al di fuori dei componenti del Consiglio regionale, fra i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere regionale"*.

Essa disciplinerà inoltre il trattamento economico[4], lo stato giuridico[5], nonché le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei sottosegretari, come previsto dal nuovo comma 5 ter

dell'art. 50 della legge statutaria.

Una modifica statutaria accompagnata da forti polemiche che ha visto le opposizioni ribadire la non condivisione della riforma, nonostante il numero dei sottosegretari sia stato ridotto dai 4, originariamente previsti dalla proposta iniziale,[6] agli attuali 2.

2. Le esperienze regionali analoghe

Prima di analizzare le questioni dibattute, pare opportuno soffermarci sulla figura del sottosegretario, anche in un'ottica di comparazione con altre esperienze regionali analoghe.

Il sottosegretario non è una figura prevista presso tutti gli ordinamenti regionali e assume in ciascuno di essi poteri e autonomia differenti. Essa «si ispira direttamente, quanto a vastità e importanza delle funzioni e alla flessibilità della stessa, sia alla figura dei sottosegretari alla presidenza del Consiglio e in particolar modo a quella di colui il quale rivesta anche le funzioni di "segretario del Consiglio dei ministri" sia dei ministri senza portafoglio che siano incaricati di guidare uno o più dipartimenti della Presidenza»[7].

A livello regionale, la fonte abilitata a istituire e regolamentare i sottosegretari è indubbiamente lo statuto. La loro presenza e le funzioni a essi attribuiti rientrano, infatti, negli ambiti riservati dall'art. 123 Cost. a tale atto, riguardando sia la forma di governo, sia i principi fondamentali di organizzazione dell'ente[8]. Negli ultimi anni, sulla scorta di quanto previsto a livello centrale[9], alcune regioni hanno infatti modificato i loro Statuti, prevedendo figure analoghe[10]. Oggi, seppur con le peculiarità di cui si dirà in seguito, i sottosegretari regionali sono previsti nelle seguenti regioni: Lombardia, Emilia Romagna, Abruzzo, Molise, Calabria, Veneto e Toscana. Vediamoli più nel dettaglio.

La riforma piemontese si ispira prevalentemente allo Statuto lombardo il quale, all'art. 25 c. 5 prevede che tra i poteri del Presidente della Regione vi sia quello di «nominare fino a quattro sottosegretari per farsi coadiuvare nello svolgimento dei compiti inerenti al mandato», specificando che: «i sottosegretari partecipano alle sedute della Giunta, pur non facendone parte. La legge regionale ne fissa le indennità».

Anche nello Statuto dell'Emilia Romagna, all'art. 45 c.3 vi è un'analoga disposizione, alquanto stringata, in forza della quale: «il Presidente può nominare un sottosegretario alla presidenza che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte». In tale Statuto le funzioni non vengono stabilite espressamente e la relativa indennità viene fissata con legge regionale. Emerge inoltre che il sottosegretario non necessariamente dev'essere scelto tra i consiglieri regionali.

Di gran lunga più completa è la previsione statutaria abruzzese: della nomina del sottosegretario si parla all'art. 44 come uno dei poteri del Presidente della Giunta (c. 3 bis) mentre in relazione alla natura di consigliere regionale e alle funzioni è dedicato un apposito articolo, il 46 bis[11].

Discorso analogo per la Regione Toscana che recentemente ha introdotto la possibilità per il Presidente della Giunta di nominare un sottosegretario, anch'esso scelto fra i consiglieri regionali[12].

Un sottosegretario è previsto anche in Molise, regione che per prima introdusse tale figura con legge regionale n. 4 del 2007, successivamente impugnata[13] dal Governo di fronte alla

Corte costituzionale.

Figure analoghe vengono poi previste dalle normative statutarie di Calabria e Veneto: si tratta dei Consiglieri delegati. Invero, la Regione Calabria con legge n. 15 del 2015 ha introdotto il comma 8 bis all'art. 33 dello Statuto, ai sensi del quale «il Presidente della Giunta può delegare specifiche attività ai consiglieri regionali. Il consigliere delegato partecipa alle sedute della Giunta, senza diritto di voto, ove si discuta di questioni attinenti alle attività delegate. L'esercizio della delega non dà luogo ad alcuna indennità né all'istituzione di struttura speciale di collaborazione, dovendosi avvalere degli uffici del Dipartimento cui la delega afferisce». Anche in Veneto «il Presidente della Giunta può delegare specifiche attività a consiglieri regionali in relazione a peculiari e comprovate competenze. Il consigliere delegato partecipa alle sedute della Giunta senza diritto di voto, ove si discuta di questioni attinenti alle attività delegate».[14]

3. Le questioni dibattute

Già da una prima comparazione emergono alcune delle questioni di merito sollevate dalle opposizioni, tra le quali spiccano: a) il numero dei sottosegretari; b) la previsione che non debbano essere necessariamente scelti tra i consiglieri regionali ma possano essere anche soggetti esterni.

In relazione al punto a) pare opportuno sottolineare che l'originario disegno di legge a prima firma del Consigliere regionale Paolo Bongiovanni, fratelli d'Italia, prevedeva la possibilità di introdurre fino a 4 sottosegretari, proprio come accade in Regione Lombardia. Dai resoconti consiliari[15] emerge che nel corso dei lavori è stato più volte sottolineato che «nella maggior parte delle Regioni italiane il numero dei sottosegretari è pari a uno: in particolare in quelle con un numero di cittadini pari o simile a quello della Regione Piemonte (ad esempio Emilia Romagna o Toscana)»[16]. C'è soltanto una Regione in cui ce ne sono quattro, la Regione Lombardia, la quale ha più del doppio degli abitanti del Piemonte. Dunque, come ha affermato il Consigliere regionale dell'opposizione Domenico Rossi, Partito Democratico: «non sarebbe sostenibile che il Piemonte diventasse l'unica Regione d'Italia con lo stesso numero di sottosegretari della Lombardia, pur avendo meno della metà dei cittadini».

In un primo momento la risposta della maggioranza alle suesposte critiche era stata l'introduzione dell'emendamento n. 7092, con il quale il Presidente avrebbe avuto la possibilità di nominare "dei" Sottosegretari. Una proposta definita dalle minoranze «un vero e proprio colpo di mano»[17] in quanto «utilizzando un articolo partitivo, indeterminativo, è come se fosse scritto che il Presidente ha la possibilità di nominare qualche Sottosegretario o alcuni Sottosegretari: quindi, potrebbero essere uno, dieci oppure quindici»[18].

Durante la discussione in Aula, le ragioni per sostenere la contrarietà all'emendamento proposto dalla maggioranza sono state molteplici. «La presenza di un numero eccessivo di Sottosegretari porterebbe a una rarefazione dei rapporti con gli Assessori regionali. Porterebbe, quindi, non solo a una separazione, ma a una distanza tra il Consiglio e la Giunta; a una difficoltà di rendicontazione nelle Commissioni consiliari e a una difficoltà di confronto e di proposta»[19]. Peraltro «demandando questa decisione a una legge ordinaria della Regione, si supererebbero quelle garanzie che, invece, sono previste per le modifiche dello Statuto stesso»[20]. «Uno stile legislativo che non si addice alla legge fondamentale

della Regione, che dovrebbe (…) innanzitutto garantire i diritti delle minoranze, prima ancora dei diritti delle maggioranze, che sono già di per sé forti»[21].

Con riferimento al punto b), ossia alla previsione che tali sottosegretari non debbano necessariamente essere nominati fra i consiglieri regionali ma possano essere anche soggetti esterni, la scelta del legislatore regionale piemontese non pare in linea con la quasi totalità delle Regioni italiane che prevedono disposizioni analoghe all'interno dei loro Statuti. Invero, nella maggior parte delle Regioni sopra citate, il Presidente ha la possibilità di nominare uno o più sottosegretari scegliendoli "fra i consiglieri regionali". La differenza non è di poco conto. Per una parte dell'opposizione vi è il timore che «i sottosegretari vengano istituiti perché il Presidente non riesce a trovare la quadra per sistemare tutti gli eletti e tutti i partiti che, invece, vogliono accedere a importanti ruoli di Giunta»[22]. Si è parlato addirittura di figure «istituite praticamente per servire i partiti politici, (…) perché effettivamente gli Assessorati sono pochi per accontentare tutti»[23].

Per altri l'inserimento della figura dei sottosegretari, a prescindere dal numero, avrebbe addirittura un motivo più profondo, che riguarda il modo di concepire il rapporto tra Giunta e Consiglio, tra potere esecutivo e potere legislativo. In questo senso l'accusa mossa alla maggioranza riguarderebbe la volontà di «liberare la Giunta dal peso di dover discutere con i Consiglieri eletti dai cittadini»[24] secondo una «logica molto semplice: abbiamo vinto, decidiamo»[25]. In quest'ottica «le minoranze sono un ostacolo, (…), il Consiglio è un fastidio, (…) il confronto in Commissione è tempo perso»[26]. Una tendenza che, come ci insegna Montesquieu nella sua celebre opera "*L'esprit des lois*" del 1748, è insita nella natura del potere in quanto "chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti. Affinché non si possa abusarne, occorre che il potere stesso arresti il potere".

Ad accompagnare il travagliato iter di approvazione della riforma in oggetto, vi sono state non solo questioni di merito ma anche molte questioni di metodo. La trattazione di un tema delicato come la modifica dello Statuto regionale, andrebbero fatta – secondo la Consigliera Monica Canalis, Partito Democratico – con un velo d'ignoranza. In particolare «le modiche delle regole del gioco andrebbero fatte in una fase (…) del mandato in cui non si ha certezza e non si hanno dati precisi sull'esito elettorale; andrebbero fatte quando non si possono fare delle previsioni chiare. In tal modo, si prendono decisioni in maniera il più possibile astratta, oggettiva, senza essere guidati prevalentemente da un interesse di parte o dalla ricerca di un beneficio eccessivo (…) per la propria parte politica. Oggi, invece, (…) manca troppo poco tempo alle elezioni regionali del 2024».

Proprio con riguardo alla modifica delle "regole del gioco", durante la discussione in Aula viene citato anche Norberto Bobbio, a proposito degli "universali procedurali della democrazia". Uno di questi, secondo l'opposizione Dem «è che le regole del gioco si cambiano insieme. Ciò vale sempre e vale per tutti: non esiste che, in un gioco che si fa insieme, c'è qualcuno – il più forte – che decide per tutti. Le regole, se si cambiano, si cambiano insieme e ci vuole un accordo, una mediazione, un dialogo. Non si arriva all'ultimo anno di legislatura a fare una proposta di cambiamento delle regole del gioco imposta in maniera unilaterale (…). È profondamente sbagliato e non è un problema solo nei confronti delle minoranze. È una visione sbagliata della nostra democrazia»[27].

Altro tema dibattuto riguarda i costi. La maggioranza ha dichiarato che sarà una riforma a

costo zero in quanto «contestualmente, in seconda lettura, con una proposta di legge verranno eliminati i cosiddetti "grandi consulenti" o "superconsulenti", e (…) dunque i sottosegretari non costeranno nulla ai cittadini piemontesi»[28]. Opinione assai diversa quella dei consiglieri del Movimento 5 Stelle che hanno additato la modifica statutaria come un vero e proprio «poltronificio»[29], soprattutto se letta in combinato disposto con il nuovo meccanismo della c.d. "panchina" previsto all'interno della legge elettorale regionale di recentissima approvazione. Invero, il tema già di per sé delicatissimo dei sottosegretari si è intrecciato con quello della riforma della legge elettorale, approvata venerdì 7 luglio con 31 voti a favore, 10 astenuti e 2 voti contrari. Il nuovo meccanismo prevede, tra le altre cose[30], l'incompatibilità tra il ruolo di assessore regionale e quello di consigliere regionale. Per questo motivo vengono previsti i c.d. "supplenti": se un consigliere viene nominato assessore, lascia il posto a un suo compagno di partito[31]. Dunque, oltre ai due sottosegretari, vi saranno anche otto figure politiche in più rispetto a quelle attuali, con il rischio di sbilanciare l'asse della democrazia verso la maggioranza.

Proprio sulla previsione dei consiglieri supplenti continuano, infatti, a permanere le maggiori perplessità del Partito Democratico che, pur definendo la modifica della legge elettorale il «frutto di una parziale condivisione, che ci consente di avere un sistema migliore di quello precedente»[32], insiste nel ritenere il meccanismo della c.d. "panchina" un problema.

Ben più critica l'opposizione del Movimento 5 stelle, che stima in circa 8,5 milioni a legislatura l'aumento dei costi della politica che graveranno sulle tasche dei contribuenti piemontesi a seguito dell'introduzione delle suesposte riforme.

4. Considerazioni conclusive

Come osservato, l'introduzione della figura dei sottosegretari è una prassi ormai abbastanza consolidata nelle differenti esperienze regionali. Essa è stata definita da parte della dottrina «una scelta peculiare con la quale vengono introdotti organi da considerare, sia pure latamente, di governo»[33]. Invero, similmente a quanto accade a livello nazionale, i sottosegretari fanno parte della compagine governativa in senso ampio, ancorché non rappresentino componenti necessarie[34]. Una nomina che, anche a livello regionale, potrebbe rappresentare l'occasione per consolidare gli equilibri politici all'interno della coalizione di governo[35]. Allo stesso tempo, essendo nominati dal Presidente della Giunta «sembrano rappresentare un ulteriore elemento di rafforzamento del suo ruolo»[36]. Con riferimento alle riforme regionali analoghe, uno dei rischi già individuati è quello di «una marcata tendenza ad una "presidenzializzazione" dell'esecutivo, (…) a tutto detrimento delle funzioni, costituzionalmente garantite, della Giunta»[37]. In altre parole, si rischia di pervenire a un risultato di cui appare quanto meno dubbia la costituzionalità[38]: la totale subordinazione del principio collegiale – che dovrebbe caratterizzare l'operato della Giunta – al principio monocratico (incarnato dal suo Presidente). Un esito che, rendendo possibile la riduzione della prima a "mero strumento" nelle mani del secondo, risponde a una logica "presidenzialista" che dovrebbe rimanere estranea alle scelte statutarie costituzionalmente consentite alle Regioni in tema di forma di governo.

Per quanto concerne nello specifico la vicenda piemontese, ciò suscita ancor più perplessità se si considera sia il numero di sottosegretari previsto – già frutto di un difficile

compromesso – sia il fatto che, contrariamente a quanto previsto dalla maggior parte delle analoghe legislazioni regionali, i nuovi membri non siano nominati fra i consiglieri. A parere di scrive, dunque, «introdurre nuove figure, espresse dalla maggioranza per coadiuvare la Giunta (…) creerebbe uno squilibrio, mettendo il Consiglio in una posizione di subalternità rispetto alla Giunta»[39]. Il rischio è quello di creare una «diversa architettura (…) nella quale la discussione democratica delle persone elette dai cittadini sia delegata a figure di secondo livello»[40].

Sul fronte dei costi, altro grande tema, pare più che condivisibile l'intervento in Aula del Consigliere regionale Diego Sarno, Partito Democratico, il quale ha evidenziato la differenza tra il costo della democrazia e i costi della politica, citando il libro del Prof. Gustavo Zagrebelsky *"Il «crucifige!» e la democrazia"*. L'Autore, nel domandarsi chi siano i «veri amici della democrazia»[41] afferma che «la democrazia critica richiede tempo, tempo per decidere e tempo per durare; è amica della lentezza, della ponderazione e della riflessione, perché dove non c'è tempo c'è emotività, instabilità, suggestionabilità (…). Se non c'è il tempo di riflettere, rischiamo di fare attività emotivamente instabile e quindi strumentalizzabile»[42].

Ne discende che, se con l'aumento del costo della democrazia aumenta il confronto, la partecipazione, la riflessione, la ponderazione, la riflessione, e quindi si prende del tempo prima di decidere, è un costo sano, un costo positivo. Un costo che – se gestito bene e non se usato per arricchirsi – è utile alla democrazia, perché la democrazia ha bisogno di tempo. Al contrario, non sarebbero costi sani della democrazia, ma meri costi della politica quelli sostenuti «per cercare di stabilizzare i conflitti interni della maggioranza, assicurando posti a quelle forze politiche che magari non sono così contente del risultato elettorale, (…) della composizione della Giunta o delle nomine»[43].

In ogni caso, il giudizio su questi ulteriori costi spetterà a coloro che effettivamente saranno tenuti a sostenerli, ossia i cittadini piemontesi.

1. Dottore di ricerca in Diritti e Istituzioni dell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. *www.cr.piemonte.it* ↑
3. Per approfondimenti: *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
4. Ai sensi dell'art. 2, comma 1: *"Ai sottosegretari non consiglieri spetta, dalla data di nomina e per tutta la durata dell'incarico, un trattamento economico pari a quello previsto per i Consiglieri regionali (…), nonché un'indennità di funzione mensile lorda pari ad euro 1.050,00. Alla cessazione dell'incarico ai medesimi è corrisposta un'indennità determinata con le modalità ed i criteri previsti dall'art. 11 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 24, (disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali)"*. In forza del comma 3, cit. art. *"Il consigliere regionale nominato sottosegretario mantiene il trattamento economico previsto per i componenti del Consiglio, senza indennità aggiuntive"*. ↑
5. Secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2: *"Ai sottosegretari non consiglieri si applicano le disposizioni relative allo stato giuridico dei consiglieri in quanto compatibili, comprese quelle sulla pubblicità dei dati di cui alla legge regionale n. 28 del 29 novembre 2021 (Norme in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione relativi ai soggetti titolari di cariche pubbliche elettive e di governo della Regione Piemonte e di cariche di nomina regionale)"*. ↑
6. Proposta di legge regionale n. 240 "Modifiche agli articoli 50 e 51 della legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte)" presentata dai consiglieri regionali Bongioanni Paolo (primo firmatario), Cerutti Andrea, Mosca Michele, Stecco Alessandro. ↑
7. Gaetano M., *La legge statutaria 20/2022 della Regione Toscana introduce la figura del Sottosegretario alla Presidenza della Giunta (3/2022)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2022.

↑

8. Sul punto si veda in particolare Catalano S., *La "presunzione di consonanza"*, Collana Univ. Mi-Fac. giur. Dip. dir. pubblico, Giuffrè, 2010, pp. 173 – 174. ↑
9. Per un maggiore approfondimento si veda, in particolare, CIAURRO L., (voce) *Sottosegretario di Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, 1990, p. 168 e ss. ↑
10. *Ibidem*. ↑
11. Ai sensi dell'art. 46 bis, comma 1, dello Statuto della Regione Abruzzo: «Il Sottosegretario alla presidenza della Giunta è nominato dal Presidente della Giunta regionale fra i Consiglieri regionali. Al Sottosegretario non spetta alcuna indennità aggiuntiva per l'esercizio delle sue funzioni rispetto a quella già percepita per il ruolo di Consigliere regionale». Il successivo comma 2 stabilisce: «Il Sottosegretario coadiuva il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato e, in particolare: a) partecipa alle sedute della Giunta regionale, pur non facendone parte, senza diritto di voto; b) può essere incaricato dal Presidente a seguire specifiche questioni ed ha facoltà di riferire direttamente su argomenti e questioni afferenti alle funzioni attribuitegli; c) può essere delegato a rispondere ad interrogazioni di competenza della Giunta regionale». ↑
12. Ai sensi del nuovo art. 34 bis dello Statuto della Regione Toscana: «1. Il presidente della giunta può nominare un sottosegretario alla presidenza, scelto fra i consiglieri regionali, che partecipa alle sedute della giunta, pur non facendone parte, senza diritto di voto. 2. Il sottosegretario coadiuva il presidente della giunta nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato, in particolare al fine di garantire uno stretto raccordo tra il consiglio e la giunta per la maggiore efficacia delle loro azioni, e può essere incaricato dal presidente di seguire specifiche questioni, con facoltà di riferire direttamente in merito agli incarichi ad esso attribuiti e a rappresentare la giunta, anche ai sensi degli articoli 24 e 25, nelle sedi consiliari e nelle altre sedi istituzionali.". ↑
13. Legge regionale ordinaria venne infatti adottata in un contesto nel quale l'ente non aveva ancora provveduto a modificare lo Statuto risalente al 1971 e non si era pertanto adeguato a quanto previsto dalle riforme costituzionali del triennio 1999-2001. In particolare la legge molisana sembrava contraddire quanto disposto dal nuovo art. 123 Cost. e ciò indusse il Governo a impugnarla di fronte alla Corte Costituzionale. La Consulta intervenne con successiva sentenza, la 201 del 2008, accogliendo il ricorso da parte dell'Esecutivo e dichiarando l'incostituzionalità della legge 4/2007 della Regione Molise. La Corte in particolare sottolineò la contrarietà della legge molisana al disposto dell'art. 123 Cost. nel senso che essa incideva notevolmente su un ambito di competenza statutaria, quale quello della composizione della Giunta regionale, indipendentemente dal fatto che il sottosegretario non avrebbe partecipato alle sedute con diritto di voto. ↑
14. Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, art. 51 "Presidente della Giunta". ↑
15. Per approfondimenti si rinvia a: *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
16. Rossi D., (Consigliere regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
17. Sacco S., (Consigliere regionale Movimento 5 Stelle), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
18. Marello M., (Consigliere regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
19. Canalis M., (Consigliera regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
20. Marello M., cit. ↑
21. Avetta A., (Consigliere regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
22. Disabato S., (Consigliera regionale Movimento 5 Stelle), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
23. *Ibidem*. ↑
24. Rossi D., cit. ↑
25. *Ibidem*. ↑
26. *Ibidem*. ↑
27. Rossi D., cit. ↑
28. Preioni A., (Consigliere regionale Lega), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it*. In particolare, come si legge nella Relazione alla Proposta di legge regionale 17 luglio 2023, n. 261 "l'articolo 3 dispone la soppressione delle

professionalità esterne previste dall'articolo 15, comma 3, della legge 23/2008 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale). Pertanto, le risorse fino ad oggi destinate alla remunerazione di tali figure saranno destinate a finanziare la spesa da sostenere per i sottosegretari". ↑

29. Bertola G., (Consigliere regionale Movimento 5 Stelle), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
30. Oltre all'introduzione dei c.d. "Consiglieri supplenti", il sistema di voto per le prossime elezioni regionali del 2024 prevederà le seguenti novità: A) I 50 seggi a disposizione verranno distribuiti in modo misto, 40 seggi sono attribuiti con sistema proporzionale in liste circoscrizionali concorrenti e 10 invece con sistema maggioritario sulla base di liste regionali abbinate al candidato Presidente. B) Il premio di maggioranza determina che alla coalizione vincente vada almeno il 55% dei seggi, ovvero 28, in caso di vittoria con una percentuale inferiore al 45% dei voti validi; almeno il 60% dei seggi, cioè 30, in caso di vittoria uguale o superiore al 45% e inferiore o uguale al 60% dei voti validi; infine almeno il 64% dei seggi, quindi 32, in caso di vittoria con percentuale uguale o superiore al 60% dei voti validi. C) Vi sarà una soglia di sbarramento al 5% per le coalizioni e al 3% le liste singole. D) Per quanto riguarda la parità di genere viene stabilito che nessuno dei 2 sessi, sia nelle liste circoscrizionali sia in quelle regionali, può essere rappresentato in misura superiore al 60% dei candidati tenendo inoltre conto dell'alternanza fin dove possibile. Viene introdotta anche la preferenza di genere permettendo all'elettore di esprimere fino a 2 preferenze, con annullamento della seconda in caso di preferenze per candidati dello stesso sesso. E) Le lista regionali (listini) sono composte da 10 candidati e da un numero variabile di candidati supplenti (da 2 a 4) che entrano a farne parte solo in caso di eventuale esclusione di uno dei 10 indicati. Su *https://www.torinotoday.it/politica/nuova-legge-elettorale-piemonte-principali-novita*. ↑
31. Guccione G., *Nuove regole in Regione Piemonte: dopo l'elitaxi per i cervi abbattuti arrivano i supplenti dei consiglieri regionali*, su *www.torino.corriere.it*, 8 luglio 2023. ↑
32. Gallo R., (Consigliere regionale Partito Democratico), su *www.giornalelavoce.it* ↑
33. Sul punto si veda, ad esempio, CONZ M., *La forma di governo nello Statuto d'autonomia della Lombardia", prime riflessioni*, Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2008, p. 27. ↑
34. Severi F.S., (voce) *Sottosegretario di Stato*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, p. 389. ↑
35. Ibidem. ↑
36. Catalano S., *La "presunzione di consonanza"*, cit. p. 174. ↑
37. Tosi R., *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *"Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale"*, 3-4/2000, pp. 527-546. ↑
38. *Ibidem*. ↑
39. Gallo R., (Consigliere regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑
40. *Ibidem*. ↑
41. Zagrebelsky G., *"Il «crucifige!» e la democrazia"*, Einaudi, Torino, 1997. ↑
42. *Ibidem*. ↑
43. Sarno D., (Consigliere regionale Partito Democratico), Atti consiliari, XI Legislatura, seduta 240 del 23/03/2023, su *www.arianna.consiglioregionale.piemonte.it* ↑

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

L'importanza del concorso pubblico, anche per i segretari di enti locali (nota a Corte costituzionale, sentenza del 21 marzo 2023, n. 100)

Marta Giaconi[1]

Sommario:

1. Premessa – 2. Il quadro normativo regionale di riferimento – 3. L'esito del giudizio di legittimità costituzionale – 4. Un argine allo svilimento della selezione concorsuale – 5. Conclusioni

1. Premessa

La sentenza 100/2023, benché emessa con riferimento ad una peculiare figura di dirigente pubblico, il segretario di enti locali[2], consente di formulare alcune considerazioni a margine del rilievo prioritario che, nella prospettiva adottata dalla Consulta, continua ad avere il concorso pubblico nell'accesso all'amministrazione, in parziale controtendenza con la strada intrapresa dal legislatore nazionale e regionale. Ciò è ancor più vero per figure strategiche quali i segretari che, seppure protagonisti, da ultimo con la sottoscrizione del Ccnl funzioni locali[3], di una lenta attrazione nella categoria della dirigenza locale[4] conservano una notevole specificità, recentemente valorizzata nell'ambito del piano attuativo del Pnrr[5]. La stessa Corte costituzionale pronunciandosi qualche anno fa sullo *spoils system* del segretario comunale ne ha sottolineato la natura multiforme ma centrale nell'amministrazione locale[6]. Ed è, poi, il menzionato Ccnl 2020 a ricordarci che le funzioni del segretario potenzialmente[7] si estendano sino al coordinamento e alla sovrintendenza delle attività dirigenziali, alla responsabilità sulla proposta di piano esecutivo di gestione, del piano obiettivi e performance, della proposta di atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale e, più ampiamente, alla sovrintendenza della gestione complessiva dell'ente. L'occasione per tornare sul tema è offerta dal tentativo della Regione Valle D'Aosta, a onore del vero non isolato, di "alleggerire" le incombenze procedurali prodromiche all'iscrizione all'albo regionale dei segretari, al dichiarato fine di sopperire in tempi rapidi all'allarmante carenza di personale.

2. Il quadro normativo regionale di riferimento

La procedura di selezione dei soggetti abilitati all'iscrizione all'albo dei segretari comunali è regolata nel dettaglio dal Dpr 4.12.1997 n. 465[8] il cui art. 13 esige, ai fini della stessa

iscrizione: l'espletamento di una procedura concorsuale suddivisa in una prova preselettiva e in prove scritte e orali (commi 4 e 5), seguita da un corso-concorso della durata di sei mesi con una verifica intermedia (comma 6) e da un tirocinio di due mesi presso uno o più comuni.

Nel caso in commento l'accesso all'albo della Regione (a statuto speciale)[9] è altresì regolato da una legge regionale, in particolare la n. 46/1998 il cui art. 1 comma 6 prevede che l'iscrizione all'albo valdostano dei segretari possa avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale ma, in alcuni casi, senza che ciò sia necessario[10]. Segnatamente, la norma prevede che l'iscrizione sia garantita anche a soggetti che, pur non avendo superato il concorso regionale, siano riconducibili alle seguenti categorie:

a) dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato;

b) soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale;

c) soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997;

d) segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

e) segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.

Verosimilmente per temperare gli effetti dell'estensione dell'accesso all'iscrizione a soggetti non iscritti ad altri albi e che quindi, si intende, abbiano superato un apposito concorso, e nella consapevolezza dell'alta professionalità richiesta dall'attività lavorativa, il successivo comma 7 ha opportunamente imposto che, limitatamente alle categorie di cui alle lett. a e b, ossia dirigenti regionali e soggetti in possesso di laurea, l'iscrizione all'albo valdostano sia possibile unicamente in caso di frequenza di un corso di formazione professionalizzante con superamento dell'esame finale[11]. La procedura straordinaria di accesso all'albo regionale, di cui dunque è parte integrante l'assolvimento dell'obbligo formativo, non era ai tempi stata oggetto di ricorso innanzi alla Consulta.

Ebbene, con la legge n. 6/2022, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sull'accesso semplificato all'albo, alimentando la distanza, già esistente, tra regola ed eccezione[12]. L'art. 4 comma 3 della legge 6/2022, infatti, in deroga agli obblighi di assolvimento all'obbligo formativo e conseguente superamento dell'esame finale, previsti dall'art. 1 comma 7 della legge regionale 46/1998, ha previsto che i soggetti di cui alle lettere a) e b) si possano iscrivere all'albo senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione «professionalizzante».

È da quest'ultima, più recente, disciplina che nasce quindi l'iniziativa della Presidenza del Consiglio secondo la cui Avvocatura la Regione Valle d'Aosta avrebbe leso, oltre alle competenze nazionali, "*i principi di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblichi impieghi*[13]". Ci si concentrerà, per l'appunto, su questo secondo profilo.

3. L'esito del giudizio di legittimità costituzionale

Come osserva la Consulta la norma regionale recante la deroga alla selezione concorsuale (ossia il sopra menzionato art. 1 comma 6, l. 46/1998) non è mai stata oggetto di impugnazione in via principale. Tale circostanza, peraltro, non determina la legittimità costituzionale della successiva legge n. 6/2022[14]. Questo secondo provvedimento ha, infatti, accresciuto il privilegio in cui versano alcune categorie, già esentate dal superamento del concorso, ossia i dirigenti regionali assunti a tempo indeterminato e i possessori della laurea magistrale (nonché dei requisiti imposti per accedere alla qualifica unica dirigenziale), ai quali di fatto non solo non è richiesto il superamento di un concorso pubblico ma, alla luce della nuova disciplina, neppure l'adempimento dell'obbligo formativo (e superamento della prova finale). La nuova disciplina, insomma, anziché porre rimedio alla differenza e, in specie, all'assenza del concorso pubblico, "*aggiunge*", per quanti appartengono alle categorie a e b, "*la possibilità di iscriversi all'albo sia pur in via straordinaria senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione professionalizzante*"[15].

La Consulta insiste sue due dei profili sollevati dalla Presidenza del Consiglio: da un lato la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. in ragione dell'aggiramento della regola concorsuale, da un altro lato l'esonero dalla frequenza dei corsi formativi da parte di soggetti che non hanno superato il concorso per accedere alla carriera di segretario e quindi versano in una condizione differente rispetto a quanti (lett. c, d, e) hanno superato il concorso pubblico, benché non per accedere all'albo valdostano. Ebbene, in tale quadro normativo, l'esonero, oltre che dal concorso anche dal corso formativo e dal conseguente esame finale, "rinnova ed aggrava" la violazione dell'art. 97 Cost. evidentemente già di per sé imputabile all'originaria l. 46/1998 e, quindi, al meccanismo stesso[16]. Più precisamente nel caso della l. 6/2022 la violazione del 97 Cost. è dovuta alla "d*iretta iscrizione all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno il previo accrescimento delle (..) capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere*".

È pur vero che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della l. 6/2022[17], la Consulta interviene su un aspetto accessorio della procedura, non pronunciandosi sulla legittimità del meccanismo derogatorio in sé. I Giudici, tuttavia, colgono l'occasione per invitare il legislatore regionale a riformare la disciplina, in particolare la legge 46/1998, rendendola coerente con i principi ricavabili dalla sentenza e, quindi, non tanto con la necessità di assolvimento dell'obbligo formativo quanto piuttosto con l'opportunità di ristabilire la priorità del concorso pubblico quale strumento maggiormente idoneo ad accertare il possesso delle competenze imposto dalla Costituzione[18].

4. Un argine allo svilimento della selezione concorsuale

Si è anticipato che la Corte costituzionale si è trovata sempre più spesso a dover ribadire la primazia del concorso pubblico rispetto ad altre forme di "accesso alternativo" a funzioni pubbliche. Anche considerando la sola professione di segretario le sentenze sono numerose poiché la scelta delle regioni a statuto speciale di sopperire ad esigenze contingenti di organico introducendo percorsi eccezionali di iscrizione all'albo regionale dei segretari, di fatto aggirando il concorso, è frequente. Con la sentenza n. 60/2023, ad esempio, la Corte

costituzionale si è pronunciata sulla legittimità di un provvedimento normativo della Sardegna. La l.r. Sardegna 9/2022, in particolare prevedeva l'iscrizione all'albo dei segretari comunali e provinciali della sezione regionale senza sostenere lo specifico concorso previsto dalla legge statale, anche per gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprissero o avessero ricoperto (alla data di entrata in vigore della disposizione) l'incarico di vicesegretario[19]. L'esito della sentenza è, di nuovo, l'accertamento della violazione dell'art. 97 Cost.

Anche per le regioni a statuto speciale, del resto, la competenza regionale deve comunque essere utilizzata in "*armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*"[20] e non si può spingere sino a regolare l'inquadramento e l'accesso agli incarichi di segretario comunale e provinciale "*neppure se motivata da esigenza di provvedere in via di urgenza stante il numero assai ridotto di quelli in servizio*"[21].

Un altro precedente è costituito dalla sentenza della Consulta 11.5.2021 n. 95[22] relativa ad una legge del Trentino-Alto Adige, la n. 16.12.2019 n. 8, che – seppure attraverso un iter diverso – di fatto conduceva al medesimo obiettivo di garantire per ragioni contingenti un più rapido accesso alle funzioni di segretario comunale. Nuovamente la Corte costituzionale ha ravvisato nell'estensione della possibilità d'iscrizione all'albo a coloro che hanno conseguito, senza sottoporsi ad una procedura concorsuale, il solo certificato provinciale di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale una misura iniqua. In primo luogo, nella stessa prima sezione dell'albo, viene "*assimilata ingiustificatamente la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che, superando invece un concorso (quello per l'iscrizione all'albo nazionale ex art. 98 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali*". In secondo luogo, la norma regionale accomuna la condizione degli iscritti alla prima sezione che hanno conseguito, senza concorso, il certificato provinciale di abilitazione a quella degli iscritti alla seconda sezione che, invece, hanno superato un concorso (trattandosi di segretari comunali già in servizio e dunque assunti secondo il precedente regime).

Gli indiscutibili fabbisogni di organico dei segretari, insomma, non possono giustificare la sistematica erosione a livello regionale dell'art. 97 Cost. il quale "*impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso*"[23]. La natura "*comparativa e aperta*" della selezione imposta dall'art. 97 Cost. è ancor più rilevante se si considerano le peculiari competenze affidate al segretario: dal controllo di legalità, alla gestione para manageriale "*e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali*" in grado di "*orientare le scelte dell'ente nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo amministrativo di quest'ultimo*"[24].

Nell'ottica della Consulta il concorso ancora costituisce la "*modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni*"[25] necessaria "*per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione*[26] *(..) e l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici*[27]. A quest'ultimo riguardo, proprio l'ultimo comma dell'art. 97 Cost. recepirebbe una "*proiezione del principio di eguaglianza, il quale esige che tutti, secondo capacità e merito, valutati per il tramite di una procedura di concorso, possano accedere all'impiego pubblico*"[28].

Tale interpretazione dell'art. 97 Cost. non è limitata alla materia dei segretari di enti locali. Si tratta, per contro, di una lettura del tutto coerente con quanto affermato dalla stessa Corte a margine di provvedimenti, anche nazionali, sul carattere eccezionale (e comunque strumentale al soddisfacimento dell'interesse pubblico) dei metodi selettivi alternativi al concorso. In tale ottica le deroghe al concorso pubblico possono essere considerate legittime *"solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle*)[29]. Basti pensare alla giurisprudenza sulle procedure di ruolizzazione o stabilizzazione[30], intraprese a livello nazionale e regionale[31] volte a valorizzare le esperienze di lavoro precario e flessibile maturate nella p.a. e forse a bilanciare il differente (rispetto al privato) regime di tutela sanzionatoria in caso di abuso di contratti atipici (v. art. 36 co. 5 d.lgs. 165/2001[32]). Ma si pensi anche alla diffusione di contratti flessibili sottoscritti ad esito di selezioni semplificate principalmente fondate su valutazione di titoli ed esperienza pregressa[33], od alle procedure riservate al personale interno, a beneficio delle quali, pur riconoscendo l'importanza del consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione la Corte costituzionale ha ricordato come il sistema non tolleri "l*a riserva integrale dei posti disponibili*"[34] a meno che non ricorrano circostanze del tutto eccezionali.

5. Conclusioni

Non si intende qui negare che meccanismi quali quelli rapidamente descritti rappresentino un sacrificio ai principi costituzionali in materia di pubblico concorso, ma occorre ricordare che le misure di accelerazione dell'accesso all'impiego nascono da inequivocabili esigenze di organico, ancora più stringenti se si considerano tempistiche[35] e artificiosità dei concorsi[36]. Sul punto si è correttamente segnalato come la categoria dei segretari, lungi dall'essere posta in pericolo dallo *spoils system* convalidato dalla Consulta nel 2019, sia invece stata messa a dura prova dal "*progressivo depauperamento dei ruoli organici, determinatosi a seguito delle cessazioni per pensionamento a fronte dei pochi ingressi*"[37] *oltre che dal rallentamento del turn over dovuto ai limiti assunzioni imposti per legge*"[38]. Il confronto con la situazione contingente, che i singoli enti hanno tentato di risolvere, seppure con le misure parzialmente bocciate dalla Consulta, unita al progressivo percorso di avvicinamento tra segretari e dirigenti locali che ha trovato occasione nel recente rinnovo del Contratto di comparto funzioni locali[39] induce quindi, se non a condividere, almeno a comprendere le ragioni delle iniziative adottate a livello decentrato.

Lo stesso legislatore nazionale ha di fatto riconosciuto la fondatezza delle difficoltà manifestate su tutto il territorio, non solo nelle regioni a statuto speciale, laddove con la l. 28.2.2020, n. 8 di conversione del D.L. 30.12.2019, n. 162 (art. 16 ter)[40] ha introdotto una procedura concorsuale ad hoc dalle tempistiche ridotte, per l'appunto diretta a colmare celermente i posti vacanti. La disciplina normativa prevede una durata massima della procedura di corso-concorso pari a sei mesi (anziché nove) così come lo svolgimento di un tirocinio di due mesi (anziché di tre) e l'assolvimento di un obbligo formativo annuale di 120 ore annue. Sempre nell'ottica di sanare rapidamente il deficit di personale[41] il Ministero ha anche contribuito all'ampliamento della platea di candidati, da un lato prevedendo una sessione aggiuntiva al corso concorso aperta agli idonei con punteggio minimo ma anche agli idonei dei precedenti corsi concorsi, da un altro lato – oltre all'indizione di un ulteriore corso concorso – contemplando l'estensione della procedura semplificata di selezione per il

triennio 20/22[42]. La semplificazione della procedura viene espressamente motivata richiamando la necessità di "*sopperire alla carenza di segretari comunali e provinciali per l'adeguato supporto al ripristino della piena operatività degli Enti locali*" (art. 25 bis), ancor più impellente se si considera il ruolo del segretario che, arricchito di compiti nel corso degli anni[43], ha ricevuto nuovo spazio nell'ambito del PNRR[44].

Più in generale[45] va rammentato che il d.l. 80/2021 ha introdotto le "*modalità speciali per il reclutamento per l'attuazione del PNRR*" che, si è osservato, hanno in realtà un impatto che supera la *"specifica (per quanto rilevantissima) contingenza per la quale è stata adottata e segna il punto di arrivo di un lungo percorso di progressiva dequotazione del modello costituzionale del pubblico concorso, cui si è assistito negli ultimi venti anni"*[46].Ci si limita sul punto a ricordare come il dichiarato fine di rafforzare la capacità funzionale della pubblica amministrazione venga articolato nello stesso art. 1 nella finalità di "*accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato, ovvero con contratto di somministrazione di lavoro*" e "*valorizzare l'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato*" (rispettivamente commi 2 e 3). Il mezzo utile al raggiungimento di tali obiettivi viene di fatto individuato nella predisposizione di un meccanismo di accesso accelerato oltre che nello snellimento delle incombenze burocratiche.

Si potrebbe sostenere che il concorso tradizionale, per come impostato sia sempre meno idoneo ad una selezione effettiva di soggetti dotati di professionalità, competenze e formazione, anche maturate presso privati[47], adeguate alle crescenti esigenze di una pubblica amministrazione in costante evoluzione[48]. In quest'ottica, quindi, l'ammodernamento del sistema di selezione con concorso pubblico, sia sotto il profilo della trasparenza nell'individuazione delle materie d'esame[49] sia sotto il profilo di un loro adeguamento[50], lungi dall'essere un aggiramento dei precetti costituzionali, sarebbe esso stesso strumentale alla realizzazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione[51].

Certo, si deve anche dare atto della posizione di quanti, pur criticando la lentezza e la farraginosità dei concorsi pubblici, spesso rivelatisi inadatti alla selezione di personale qualificato, guardano con preoccupazione al crescente ricorso a strumenti che, anziché semplificare il concorso, di fatto ne rappresentano delle opzioni alternative che hanno progressivamente perso carattere di eccezionalità e, anzi, avrebbero spinto l'art. 97 Cost. tra le previsioni della "Costituzione dimenticata"[52]. Ed anche la sentenza qui brevemente annotata sembra vada ad aggiungersi all'elenco di occasioni in cui i giudici costituzionali hanno tentato di porre un limite ad un processo che, tuttavia, pare oramai avviato e che non coinvolge solo i segretari[53].

1. Avvocato e ricercatore di Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano Bicocca. ↑
2. Sulla figura del segretario di enti locali si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività a: Meoli C., *Segretario comunale e provinciale* [XLI, 1989], Giuffré; Nisticò M., art. 97-101, in C. Napoli-N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto editore, 2019, p. 555 ss.; Mitrotti A., *L'endemica tensione tra merit system e spoil system alla luce del ruolo dei segretari comunali*, 2020, in http://dirittifondamentali.it/; ↑
3. Cfr. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali. Note a margine del nuovo CCNL e delle nuove procedure di selezione: luci e ombre*, in *Azienditalia* 3/2021, p. 544. ↑

4. Cfr. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali: note a margine dell'ipotesi del nuovo CCNL 2016/2018, Azienditalia* 10, 2020, in particolare p. 1621. ↑
5. Enfatizzata dalla stessa Unione nazionale segretari comunali e provinciali nell'ambito dell'audizione presso il Senato sul ddl 564 (d.l. n. 13/2023 – attuazione PNRR) del 6 marzo scorso. ↑
6. Vedi Boggero G., *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo "spoils-system" non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019 fasc. 3, p. 61; Napoli C., *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali?,* in *Le Regioni*, 2/2019, p. 501. ↑
7. In assenza della nomina del direttore generale ai sensi dell'art. 97.4 del d.lgs. n. 267 del 2000. ↑
8. Ottenuta tramite concorso e sulla cui legittimità si pronuncia il giudice amministrativo come ricordato da Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 9.6.2011, n. 12543 che ha ricordato come la giurisdizione ordinaria sia esclusa per le procedure concorsuali di assunzione, tra le quali rientrano anche i concorsi destinati a consentire l'inquadramento in aree funzionali o categorie più elevate. ↑
9. Anche tra le regioni a statuto speciale la disciplina dei segretari comunali è comunque riscontrabile una sensibile variazione delle regole. Sul punto Gianfrancesco E., *I segretari comunali e provinciali tra regioni ordinarie e regioni speciali. spunti problematici emergenti dalla recente giurisprudenza costituzionale,* in *Rassegna Parlamentare*, 2021, p. 575 in particolare p. 589 e ss.. ↑
10. Nel caso in commento i segretari comunali sono dipendenti *regionali* e non statali e le norme regionali in tema di accesso all'albo regionale. Sul punto la Consulta, richiamando propri precedenti (in particolare le sentenze C. Cost. n. 60 del 2023, n. 167 e n. 95 del 2021) ricorda che "le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali (e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie)" vanno ricondotte "alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". Detta competenza, che include la disciplina del personale, "*deve esercitarsi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente*". (v. punto 2.1 in diritto). In proposito v. Gianfrancesco E., *cit.*, 2021, p. 575. ↑
11. Ed ancora, a dimostrazione della crucialità dell'elemento formativo, il comma 8 dispone che i soggetti di cui alle lett. c) e d), benché iscritti ad albi differenti da quello valdostano, debbano comunque frequentare un corso di formazione sulle "peculiarità dell'ordinamento regionale" e superare un esame finale (ovviamente sempre che non siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). ↑
12. Così la Corte sintetizza la questione nella sentenza in commento: "*l'impugnato art. 4, comma 3, della L.R. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali*". ↑
13. Articoli 3, 51, primo c., 97 della Costituzione. ↑
14. Non sono fondate, invece, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del medesimo art. 4, c. 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui esonera i soggetti di cui alle lett. c) e d) del c. 6 dell'art. 1 l.n. 46/1998 dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento locale» di cui all'art. 1, c. 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998. La ragione principale va individuata nel fatto che si tratta di soggetti che hanno comunque già superato una prova concorsuale pubblica. ↑
15. Punto 5.2 del considerato in diritto della sent.100/2023. ↑
16. Punto 5.2 del considerato in diritto della sent.100/2023. ↑
17. Nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lett. a) e b) del c. 6 dell'art. 1 l. 46/1998 non sia applicabile il successivo c. 7). ↑
18. Punto 8 del considerato in diritto. ↑
19. Nuovamente il legislatore richiama la temporaneità dell'esigenza al fine di sopperire con urgenza alla carenza di segretari iscritti alla sezione regionale dell'albo, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'albo stesso, sono iscritti, su richiesta, alla citata sezione

regionale gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della disposizione l'incarico di vicesegretario. ↑

20. C. Cost. 11.5.2021 n. 95. ↑
21. C. Cost. 7.3.2023 n. 60. ↑
22. Vedi G. D'Auria, *Fiduciarietà degli incarichi di segretario comunale (e degli incarichi per funzioni di controllo e di garanzia nelle pubbliche amministrazioni*), *Giur. Cost.*, 3/2021, p. 1155C, il quale si concentra sui profili di fiduciarietà dei meccanismi di nomina e cessazione dei dirigenti e addetti a funzioni di controllo e garanzia nelle pubbliche amministrazioni. ↑
23. C. Cost. 23.2.2012 n. 30. ↑
24. Purcaro A., cit. 2021. ↑
25. *Ex multis*, sentenze C. Cost. 28.1.2020 n. 36 e C. Cost. 6.2.2018 n. 40, sull'accesso dei dipendenti di due società private nei ruoli regionali. ↑
26. C. Cost. 2.12.2021, n. 227; C. Cost. 15.10.2021, n. 195; C. Cost. 21.7.2020 n. 199 e C. Cost. 28.1.2020 n. 36. ↑
27. C. Cost. 2.12.2021, n. 227; C. Cost. 21.12.2021 n. 250. ↑
28. C. Cost. 21.12.2021, n. 250. Tra i contributi più recenti in materia di accesso alla pubblica amministrazione e persistenti tratti di specialità dello stesso v. Gagliardi B., Il *principio del pubblico concorso e l'insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021 fasc. 2, 417. ↑
29. Cfr. C. Cost. 10.11.2011 n. 299 secondo la quale "*è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 16, c. 2, della L.R. 28 dicembre 2010, n. 20 della Regione Marche, il quale prevede l'inquadramento nel ruolo regionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission, previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta*". ↑
30. Il ricorso alla stabilizzazione sembrerebbe l'esito di un circolo vizioso poiché deriverebbe dal maggior ricorso a contratti flessibili dovuto all'imposizione di vincoli di spesa. Una volta cresciuto il numero di contratti flessibili e quindi la pressione esercitata dai lavoratori così assunti il Governo si è trovato ad optare per la stabilizzazione. Sul punto si rinvia a Marra A., *I pubblici impiegati tra vecchie e nuovi concorsi*, in *Riv.trim dir. Pubb.*, 2019 fasc. 1, pp. 233. ↑
31. Su cui cfr C. Cost. 15.6.2016, n. 187; C. Cost. 16.10.2014, n. 237; CGUE 26.11.2014 (cause riunite C22/13, da C61/13 a C63/13 e C418/13), *Mascolo*; CGUE X 14.9.2016, n. 184/15 (su cui v. Aimo M. P., P*resupposti, confini ed effetti della sentenza "Mascolo" sul precariato scolastico*, *Riv. giur. lav.*, 2015, p. 177; CGUE X 14.9.2016, n. 16/15. Sugli effetti – meramente programmatici – dell'accordo sindacale di stabilizzazione cfr. C. ord. 7.6.2021, n. 15800; sull'illegittimità della l. reg. Molise (in particolare dell'art. 1 l. reg. Molise n. 13/2022) in materia di stabilizzazioni cfr C. Cost. 18.5.2023, n. 99. ↑
32. Navilli M., *Sub art. 35 D.lgs. 165/2001*, in Scarpelli, Del Punta, Codice commentato del lavoro, Ipsoa, 2019. ↑
33. Sul punto *Cimino, Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso, Giornale di diritto amministrativo 1, 2022, p. 17.* ↑
34. v. C. Cost. 18.2.2011 n. 5. In questo caso è stato ritenuto illegittimo l'art. 6, c. 2, della L.R.85/2009 della Regione Toscana che, nel prevedere – a seguito del riconoscimento della Fondazione Gabriele Monasterio quale ente di diritto pubblico – l'espletamento di un concorso riservato per l'accertamento della idoneità e per l'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale a favore del personale della Fondazione stessa che non sia stato assunto con procedura selettiva pubblica, viola gli artt. 3 e 97 Cost. ponendosi in contrasto con il principio di imparzialità in quanto si risolve in un ingiustificato privilegio, rispetto alla posizione di quanti siano stati assunti dall'origine a seguito di regolare concorso pubblico. Poiché secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il principio del pubblico concorso ha un ampio ambito di applicazione tale da ricomprendere non solo le ipotesi di assunzione di soggetti in precedenza estranei all'amministrazione, ma "anche casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo", e poiché deroghe a tale principio sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e

ove ricorrano "peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle", le argomentazioni addotte dalla Regione Toscana non forniscono una valida giustificazione della deroga in quanto appaiono orientate, piuttosto, "all'interesse del singolo soggetto, già assunto a tempo indeterminato dalla Fondazione, all'epoca ente di diritto privato, con contratto privatistico, alla stabilizzazione alle dipendenze dell'ente trasformatosi in ente di diritto pubblico". ↑

35. Contrariamente a quanto sarebbe imposto dal principio stesso di buon andamento, il quale esige che la durata del concorso sia contenuta perché "i tempi di un concorso devono dipendere unicamente dal rigore con cui avviene l'accertamento del merito, senza lungaggini e inefficienze di natura puramente organizzativa". Bevilacqua D., Carbonara L., Caroli Casavola H., Carotti B., Cassese S., Ciccodicola C., Gnes M., Lacava C., Melis G., Ramotti C., Sgueo G., Spanicciati F., *Il reclutamento: le buone prassi*, *Riv. trim. dir. pubb*., 2021, 1231. ↑
36. Si è sul punto osservato che la valutazione di qualità, capacità ed abilità dei candidati siano stati oscurati in ragione di un valore prioritario attribuito al principio di imparzialità che avrebbe giustificato anche il largo ricorso allo scorrimento delle graduatorie "improntate ad un eccessivo formalismo e dettaglio". Così Allena, Trimarchi, *La costituzione dimenticata, il principio del concorso pubblico*, *Riv. trim. dir. pubb*., 2021, 379. ↑
37. Purcaro A.*, Segretari comunali e provinciali: note a margine dell'ipotesi del nuovo CCNL 2016/2018, Azienditalia* 10, 2020, p. 1619. ↑
38. In particolare, v. art. 14 co. 6 d.l. 95/2012 norma che permette di autorizzare ogni anno assunzioni di segretari per un massimo dell'80% rispetto alle cessazioni dell'anno precedente. ↑
39. Purcaro A., *cit*., *Azienditalia* 10/20, 1619 il quale ricorda come nell'area funzioni locali siano stati collocati i dirigenti del comparto compresi segretari comunali e provinciali benché in una specifica sezione. I tratti di peculiarità non sono solo evincibili dalla previsione di norme di dettaglio ma anche dalla sede nazionale e non territoriale della negoziazione, così come di informazione ed espletamento delle relazioni industriali, Grandelli, Zamberlan, *Il nuovo CCNL per i dirigenti e i segretari comunali e provinciali: prime riflessioni*, *Azienditalia,* 3/2021, 568. ↑
40. Recante *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"*. ↑
41. Purcaro A.*, Segretari comunali e provinciali. note a margine del nuovo CCNL e delle nuove procedure di selezione: luci ed ombre*, *Azienditalia* 3/2021, il quale ricorda come la carenza di segretari comunali e provinciali in Italia sia *"ormai drammatica: è quanto emerge dai dati del Ministero dell'Interno, che parlano di 2.385 sedi vacanti nel nostro paese di cui 1.670 solo nei piccoli Comuni"*. ↑
42. Descritta all'art. 25-bis del D.L. n. 104/2020, introdotto dalla Legge di conversione n. 126/2020. ↑
43. Su cui *ex multis* Gianfrancesco E., *cit*., p. 584. ↑
44. Per completezza va aggiunto che a tali misure (in materia di corso concorso e tirocinio) è stata di fatto garantita la sopravvivenza dalla legge di bilancio per i 2023, ossia la l.197/2022 che, tra l'altro, all'art. 1 comma 825, non solo ai fini del Pnrr ma anche per "*riequilibrare il rapporto numero tra segretari iscritti all'Albo e sedi di segreteria*", in deroga alla disciplina nazionale in materia di iscrizione all'Albo, ha autorizzato il Ministero ad iscrivere all'albo anche i borsisti idonei con punteggio minimo di idoneità al termine del corso-concorso selettivo di formazione nell'ambito del concorso volto a reclutare 345 segretari nella fascia iniziale. Sul tema più in generale v. Bellavista A., *I reclutamenti pubblici dell'emergenza. C'è del marcio in Danimarca?*, *Il lav. pubb. amm*., 2022, p. 221. ↑
45. Cimino B., *cit.*, 2022, p. 17. ↑
46. Cimino B., *cit*., 2022, p. 18. ↑
47. Navilli M., *cit*., 2019. ↑
48. Così Cimino B., *cit*., 2022. ↑
49. Su questo specifico punto e sul conseguente appesantimento della procedura concorsuale, da un lato, e sulla frettolosità nella correzione delle prove, da un altro lato, soprattutto in presenza di molti candidati cfr Bevilacqua D., Carbonara L., Caroli Casavola H., Carotti B., Cassese S., Ciccodicola C., Gnes M., Lacava C., Melis G., Ramotti C., Sgueo G., Spanicciati F., *cit*., *Riv. trim. dir. pubb*., 2021, 1231. ↑
50. Su questo preciso aspetto si vedano le riflessioni di Medda R., *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto, Riv. trim. dir. pubb*., 2020, p. 726, ad avviso del quale nella prassi è rinvenibile una "comunicazione deficitaria dell'oggetto delle prove, effettuata in maniera apodittica

limitandosi all'indicazione della relativa materia universitaria". ↑

51. Questa pare la condivisibile prospettiva "ottimistica" esposta da Cimino, cit.. ↑
52. Allena M., Trimarchi M., *La Costituzione dimenticata e il principio del concorso pubblico*, *Riv.trim.dir.pubb*., 2021 p. 379 secondo i quali l'art. 97 Cost. sarebbe messo in pericolo non solo dal proliferare di accessi alternativi all'amministrazione ma anche dalla stessa configurazione del concorso quale efficace strumento di selezione. ↑
53. Villa A.*, Il reclutamento del personale negli enti locali, Giornale di diritto amm.* 1/2022, 27. ↑

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

Edilizia residenziale pubblica e stranieri. La Regione Piemonte nuovamente condannata per condotta discriminatoria (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 7 marzo 2023)

Francesca Paruzzo[1]

(ABSTRACT)

Costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Piemonte consistente nell'aver disposto con l'art. 8, co. 1, lett. a) del DPGR n. 2543/94, relativo all'accesso agli alloggi di edilizia agevolata, il requisito della residenza in Italia "da almeno cinque anni" e il requisito dell'avere una "attività lavorativa stabile" per i soli "cittadini extracomunitari"; e costituisce altresì discriminazione la condotta tenuta dalla Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale consistente nell'aver disposto con il Bando di Concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte dell'1.6.2022 il requisito della residenza in Italia "da almeno cinque anni" e il requisito dell'avere una "attività lavorativa stabile" per i soli "cittadini extracomunitari", nonché "l'attribuzione di 8 punti aggiuntivi a chi abbia risieduto nel Comune di Castellamonte per almeno 10 anni".

Sommario:

1. Premessa. L'ordinanza del Tribunale di Torino – 2. Il diritto alla casa quale diritto inviolabile dell'uomo – 3. Il riconoscimento dei diritti sociali dello straniero in condizioni di uguaglianza. L'esigenza di una causa normativa della differenziazione – 4. Considerazioni conclusive. L'indebita supplenza della giurisprudenza rispetto a politiche discriminatorie

1. Premessa. L'ordinanza del Tribunale di Torino

Il Tribunale di Torino, con ordinanza ex art. 702 ter c.p.c. del 7 marzo 2023, accogliendo il ricorso presentato ex artt. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 e 702-bis c.p.c. da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)[2] accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Piemonte consistente nell'aver disposto, con l'art. 8, co. 1, lett. a) del DPGR n. 2543 del 1994 – Regolamento per l'esecuzione dei programmi costruttivi di nuove costruzioni e di recupero in regime di edilizia agevolata e convenzionata – il requisito della residenza in Italia "da almeno cinque anni" e il requisito dell'avere una "attività lavorativa stabile" per i soli "cittadini extracomunitari"; costituisce altresì discriminazione, secondo tale Tribunale, la condotta tenuta dall'Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale (ATC), consistente nell'aver previsto, con il Bando di

Concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte, il requisito della residenza in Italia "da almeno cinque anni" e il requisito dell'avere una "attività lavorativa stabile" per i soli "cittadini extracomunitari", nonché "l'attribuzione di 8 punti aggiuntivi a chi abbia risieduto nel Comune di Castellamonte per almeno 10 anni".

Per la seconda volta in meno di due anni[3] un atto della Regione Piemonte viene censurato in sede giurisdizionale in quanto idoneo a introdurre irragionevoli differenziazioni tra cittadini e stranieri nell'accesso a una prestazione sociale, quale è l'edilizia agevolata, ponendosi così in contrasto con una giurisprudenza di merito e costituzionale ormai consolidata.

In un contesto in cui legislatore e giudici non sembrano più porsi, soprattutto con riferimento a tali tematiche, nella posizione di una complementarietà che rimanda alla tipicità delle funzioni e rispecchia il principio della separazione dei poteri[4], emerge allora l'esigenza di (ri)mettere al centro dell'analisi due fattori: sia la dimensione anti-discriminatoria del principio di uguaglianza, decisiva nel definire lo statuto costituzionale del non cittadino, sia, attraverso il riferimento anche a quest'ultimo della categoria dei diritti sociali, la prospettiva dell'uguaglianza sostanziale e dell'inclusione sociale[5].

Misurarsi con le nuove frontiere delle politiche di esclusione, che le amministrazioni statali e regionali, soprattutto negli ultimi anni, sembrano porre in atto, impone infatti di comprendere come queste finiscano per aggirare i limiti posti dalla Costituzione e di rilevarne le profonde criticità in grado di mettere in discussione l'effettivo godimento dei diritti fondamentali da parte degli stranieri.

2. Il diritto alla casa quale diritto inviolabile dell'uomo

Centrale, nell'ordinanza in commento, è il riconoscimento, per tutti e in condizioni di uguaglianza, di un "diritto alla casa" che, quale diritto sociale, viene posto, insieme ad altri, a fondamento dell'edificio costituzionale[6].

Tale diritto, pur in assenza di una esplicita previsione costituzionale[7], "costituisce [infatti] il punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di "valori" strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale"[8].

Fondamentali per il riconoscimento del diritto all'abitazione, come noto, sono le sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988: in tali pronunce, i giudici costituzionali precisano come, nella prospettiva dei pubblici poteri, la disciplina dell'abitazione costituisca un "dovere collettivo"[9] a cui lo Stato non può abdicare, in quanto volto a "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"[10]; il diritto alla casa risulta così collocabile "tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione"[11], dal momento che contribuisce "a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana"[12].

In questo senso si pone la realizzazione di un sistema di edilizia residenziale pubblica, funzionale a incrementare il numero delle abitazioni disponibili, assegnandole a chi si trovi in particolari condizioni di bisogno. Al suo interno si distingue tra (a) edilizia sovvenzionata, ossia quella che "fruisce di contributo diretto dello Stato ed è finalizzata a realizzare alloggi

da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a parametri legati al reddito e alla categoria lavorativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari"; (b) edilizia agevolata, ossia quella "diretta alla proprietà della casa per categorie "protette o corporative" con la previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari"; (c) edilizia convenzionata: è quella "diretta anch'essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i Comuni"[13].

Si tratta tuttavia di un sistema, che, a dispetto delle aspirazioni originarie, ha oggi lentamente esaurito la sua forza programmatoria e redistributiva, lasciando quasi completamente irrisolta la copertura del fabbisogno abitativo di carattere pubblico[14]: invero, in una tensione "tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello all'abitazione, e la situazione reale"[15], con il passaggio delle principali competenze in materia dallo Stato alle regioni (con il d.lgs. n. 112 del 1998, prima e con la revisione del Titolo V, poi), con il sempre minore investimento pubblico nel settore[16] – passato dal 26% degli investimenti totali negli anni Cinquanta a meno dell'1% negli anni Duemila[17] – e in coerenza con il sempre più stretto rapporto diretto tra esigenze finanziarie e diritti, oggi, quasi il 6% delle famiglie che si trovano in condizioni di disagio abitativo assoluto, non riesce ad accedere all'edilizia residenziale pubblica[18].

È in un quadro di risorse così limitate, che fa sì che l'effettività dei diritti fondamentali entri in concorrenza con (e sia subordinata a) necessarie coperture economiche, con conseguente selettività delle garanzie e limitatezza dei beneficiari, che trova spazio la sperimentazione di "politiche di appartenenza", come quella realizzata dalla Regione Piemonte, finalizzate a favorire – illegittimamente – coloro che hanno un legame più intenso e duraturo con il territorio nazionale, regionale o locale[19], escludendo gli stranieri dal godimento di quei medesimi diritti fondamentali, attraverso politiche discriminatorie che mettono a dura prova la categoria dei "diritti umani" tout court"[20].

3. Il riconoscimento dei diritti sociali dello straniero in condizioni di uguaglianza. L'esigenza di una causa normativa della differenziazione

I diritti sociali, strettamente attinenti alla protezione di beni essenziali della persona, sono funzionali alla realizzazione di una "premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico"[21]: in attuazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, essi, infatti, consentono di conferire effettività a una solidarietà collettiva funzionale a che ognuno sia libero da situazioni di bisogno[22], qualunque sia la loro natura.

In questo senso, con riferimento alla categoria dello straniero, alla giurisprudenza della Corte Costituzionale è da ascriversi il processo di emancipazione dalla lettera della Costituzione (secondo cui una serie di diritti fondamentali sono riservati al cittadino) che ha portato, attraverso l'affermazione del principio di non discriminazione e il ricorso al canone della ragionevolezza, a poter sostenere che quegli stessi diritti fondamentali siano riconosciuti come spettanti anche allo straniero[23]. Ad essere valorizzato, sin dalla sentenza n. 120 del 1967, è infatti il combinato disposto degli articoli 2 e 10 co. 2 della Costituzione[24], che pone l'accento sul primato costituzionale della persona, precedente a quello del "cittadino" e che porta ad assumere la dignità quale "attributo naturale e

intrinseco di tutti gli uomini, che si riflette in tutte le sfaccettature della vita come valore da tutelare in sé, o nelle sue specifiche proiezioni nei più diversi settori"[25]: in questo senso, allora, se "i diritti che la Costituzione proclama come inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"[26], quando la prestazione legislativamente prevista per i cittadini rappresenta "un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di 'bisogni primari' inerenti alla sfera di tutela della persona"[27], lo straniero deve essere pienamente equiparato al cittadino.

Per ciò che qui interessa, l'edilizia residenziale pubblica, rientra nell'ambito dei "servizi sociali" di cui agli artt. 1, co. 2 della L. n. 328 del 2000 e 128, co. 2, del D.Lgs. n. 112 del 1998 e riguarda quelle prestazioni non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro che si trovino in possesso di particolari requisiti di natura essenzialmente economica[28]: il principio del c.d. "universalismo selettivo"[29], cui le prestazioni sociali fanno riferimento, delinea infatti uno schema secondo cui, se ogni individuo ha pari diritto di accedere ai servizi di assistenza, le modalità attraverso cui tale accesso si verifica, nonché l'ordine delle relative priorità, sono subordinate alla valutazione di ulteriori presupposti[30], che devono valere per tutti, in condizioni di uguaglianza; non può trovare legittimazione alcuna, al contrario, l'introduzione di trattamenti differenziati sulla base del possesso di particolari status, tra cui quelli ascrivibili alla valutazione del grado di integrazione del singolo su un determinato territorio[31] o subordinati a diversi – e più gravosi – oneri documentali[32].

In un ordinamento informato a tali principi, l'esito cui giunge l'ordinanza del Tribunale di Torino non può che apparire scontato e di ciò risulta consapevole la stessa Regione Piemonte, che, costituendosi in data 13.1.2023, dichiara di avere piena cognizione dell'esistenza di una giurisprudenza costituzionale e di merito che già aveva riconosciuto la natura discriminatoria di analoghi atti normativi adottati dalla stessa, come da altri enti territoriali[33]. Il richiamo più evidente è infatti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 44 del 2020[34], con cui i giudici costituzionali già si erano pronunciati sull'illegittimità di un'eguale previsione in materia di edilizia residenziale pubblica introdotta dall'art. 22, co. 1, lett. b), della L.R. Lombardia n. 16 del 2016: tale articolo, al pari dell'art. 8 del DPGR n. 2543 del 1994 impugnato, stabiliva che tutti i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica dovessero soddisfare il requisito della residenza anagrafica o dello svolgimento di attività lavorativa in regione per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. Secondo i giudici costituzionali, se il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza dei mezzi destinati al loro finanziamento[35], tali scelte, perché possano essere considerate ragionevoli, devono essere giustificate alla luce di una causa normativa della differenziazione[36] , fondata su "una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio"[37]. L'esigenza di un collegamento tra i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali e la funzione del servizio[38], quindi, ben può far risultare incoerente rispetto alla causa normativa della disciplina volta a definire le modalità di accesso all'edilizia pubblica non solo il riferimento alla cittadinanza, ma anche a quelle disposizioni, quali la residenza protratta sul territorio, che, pur non escludendo lo straniero dall'accesso a prestazioni sociali, impongono solo nei suoi confronti requisiti ulteriori.

L'ordinanza del Tribunale di Torino si pone in piena conformità con tale orientamento: se, infatti, la *ratio* del servizio è da rinvenirsi nel soddisfacimento del bisogno abitativo, la condizione della residenza ultraquinquennale e dell'attività lavorativa stabile non presenta alcuna ragionevole connessione con esso[39], ma si risolve semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente[40]. In alcun modo, poi, secondo il Tribunale torinese, risulta idoneo a superare tale incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma e secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe "a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio"[41]; prima, cioè, della concessione di un beneficio di carattere continuativo. E' vero che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 168 del 2014, aveva ammesso che sia "possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata"[42], sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile[43], e perciò stesso "parti vitali della comunità"[44]; tuttavia, di nuovo, con la sentenza n. 44 del 2020 (che segna un'evoluzione rilevante rispetto a tali tematiche[45]) i giudici costituzionali sottolineano come l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione finisca per determinare conseguenze incoerenti con la funzione del servizio senza che in alcun modo tale requisito possa essere "rivelatore di alcuna condizione rilevante": il valore conferito a un condizione del passato (quale la previa residenza ultraquinquennale, così come lo svolgimento di un'attività lavorativa per il medesimo periodo di tempo) non sono di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale[46], ma costituiscono, al contrario, la nuova frontiera della discriminazione[47].

Il medesimo percorso argomentativo – che in questo caso trova riferimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 2021[48] – è in ultimo utilizzato dal Tribunale di Torino per dichiarare il carattere discriminatorio della previsione, contenuta nel bando di concorso per l'assegnazione di alloggi in Castellamonte, dell'attribuzione di 8 punti aggiuntivi a chi abbia risieduto nel Comune per almeno 10 anni. Tale attribuzione, infatti, risulta in grado di superare qualsiasi situazione di bisogno anche congiuntamente considerato (reddito, presenza di figli a carico, disabilità, disagio abitativo), ossia proprio quella condizione (il bisogno, cioè) a cui il servizio tende a porre rimedio. Di nuovo, affermano i giudici costituzionali (e a essi si conforma il Tribunale di Torino) non è compatibile con la Costituzione un "assetto normativo che tende a "sopravvalutare" una condizione del passato rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente"[49], senza peraltro che "dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro"[50].

Emerge così, dall'ordinanza in commento – e alla luce dalla giurisprudenza costituzionale cui essa fa rinvio – come sia il pieno sviluppo della persona umana a costituire la bussola che deve orientare l'azione del legislatore e l'amministrazione pubblica, sia statale che regionale, specie quando essi siano chiamati a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo: al centro della valutazione di ragionevolezza vi è solo il bisogno a cui dare risposta e alla legislazione (e conseguentemente all'amministrazione) è chiesto di rendersi coerente con questo obiettivo, senza "indulgere in suggestioni identitarie o localistiche"[51]. Ogni tentativo di far prevalere

sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse deve essere oggetto di uno stretto scrutinio "che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi"[52].

4. Considerazioni conclusive. L'indebita supplenza della giurisprudenza rispetto a politiche discriminatorie

La questione dell'accesso dei non cittadini alle prestazioni di sicurezza sociale è tra le più delicate della disciplina dell'immigrazione: la difficoltà di creare un largo consenso sui criteri di ripartizione delle risorse è infatti fonte di tensioni, soprattutto allorché si debbano comparare i bisogni di gruppi sociali portatori di interessi potenzialmente confliggenti; a maggior ragione, ciò si verifica quando viene in gioco la categoria dello straniero, rispetto alla quale – si invoca spesso – i cittadini dovrebbero poter vantare sull'intervento dello Stato un diritto di precedenza che è conseguenza immediata e diretta della titolarità dello *status civitatis*. La rivendicazione di un bisogno di identità – che porta con sé una richiesta di riconoscere e valorizzare le differenze – diventa, così, frutto di un preciso orientamento di politica del diritto che, esaltando un'idea di cittadinanza (e oggi di residenza protratta) come fattore di esclusione, sembra mirata ad attuare ciò che la Costituzione, al contrario, vuole impedire[53]: le norme costituzionali, nel riconoscere e garantire i diritti fondamentali nei confronti di tutti, attraverso la loro portata immediatamente precettiva[54] svolgono infatti un ruolo conformativo dell'ordinamento e chiariscono come non possano trovare spazio interpretazioni formalistiche della normativa di rango inferiore con esse contrastanti.

Indefettibile, in questo ambito, sembra essere oggi il ruolo del giudice, chiamato a contrastare una politica che abdica al suo ruolo fondamentale: quello di garantire effettività a quel principio di uguaglianza tra tutti, cittadini e stranieri, su cui oggi deve maturare il senso di appartenenza di una comunità politica fondata sul principio di solidarietà[55]. È ai giudici che sembra quindi spettare di assicurare la pratica dei diritti fondamentali degli stranieri, a dispetto delle condotte discriminatorie di cui le amministrazioni statali e locali si fanno portatrici, "nascondendosi" dietro la giustificazione della discrezionalità politica[56].

Si tratta tuttavia di un'opera di supplenza che, legittimando l'esistente, persino "laddove risulti deviante dal solco tracciato nella Carta ed anzi a questa frontalmente si opponga"[57], implica la rinuncia alla rimozione del fattore discriminatorio con efficacia *erga omnes* e si limita, nei fatti, solo a contrastare, volta per volta, un'azione politica che contribuisce a delineare un sistema di tutela dei diritti a carattere fortemente locale, idoneo a pregiudicare non solo la condizione del cittadino straniero, "ma anche quella del cittadino italiano proveniente da un altro comune o da un'altra regione"[58]. In altre parole, i giudici sono chiamati a sviluppare le potenzialità e a correggere le distorsioni del sistema, ma non possono sopperire integralmente "alla mancanza di un progetto più organico e sistematico di tutela che solo l'intervento di un legislatore può delineare"[59], adeguando la propria azione a vincoli di solidarietà derivanti dall'appartenenza a una comunità allargata oltre i limiti della cittadinanza o della residenza protratta[60].

1. Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. L'Asgi ha agito nella sua qualità di associazione legittimata, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 215 del 2003, ad introdurre cause di discriminazione collettiva a tutela della generalità dei cittadini stranieri. ↑
3. Sia consentito, a tal fine, il rinvio a Paruzzo F. (2021), Alloggi pubblici ed emergenza abitativa.

Discriminatoria la richiesta di maggiori oneri documentali ai soli stranieri (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 25 luglio 2021), in Il Piemonte delle autonomie, n. 3 e Paruzzo F. (2020), Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio, in Piemonte delle autonomie, n. 2.↑

4. Silvestri G. (1979), La separazione dei poteri, Milano, Giuffrè. ↑
5. Pezzini B. (2010), Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino, in AA.VV. Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16 -17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, p. 218. ↑
6. Pallante F. (2017), Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione, in Giorgis A., Grosso E., Losana M. (a cura di), Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale, Milano, Franco Angeli, p. 245. ↑
7. Un'espressa previsione di tale diritto è invece rinvenibile nel diritto internazionale pattizio, che ricostruisce il diritto alla casa nel quadro di un'aspettativa a condurre un'esistenza realmente dignitosa, di cui sarebbero titolari tutti gli esseri umani, quale strumento particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà. Così, in questo senso, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 25) e il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 11), la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (art. 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (art. 14), la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 27) e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea del 1961 e 1996 (artt. 30 e 31). ↑
8. Martines T. (1974), Il "diritto alla casa", in Lipari N. (a cura di), Tecniche giuridiche e sviluppo della persona, Roma-Bari, Laterza, p. 392. ↑
9. Corte costituzionale, n. 404 del 1988. ↑
10. Corte costituzionale, n. 49 del 1987. ↑
11. Corte costituzionale, n. 404 del 1988. ↑
12. Corte costituzionale, n. 217 del 1988. ↑
13. Urbani P. (2010), L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, in Le istituzioni del federalismo, n. 3/4, p. 252 e cfr. Nigro M. (1957), L'edilizia popolare come servizio pubblico, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1, p. 118 e segg. Dall'inizio del Novecento, lo Stato italiano ha direttamente finanziato la costruzione di alloggi pubblici: si è cominciato nel 1903 con la c.d. Legge Luzzati, che ha istituito l'Istituto case popolari (ICP). Nel dopoguerra il piano INA-Casa ha dato avvio alla realizzazione di alloggi in nuovi quartieri, offrendo la possibilità a migliaia di famiglie di migliorare le proprie condizioni abitative. La l. n. 167 del 1962 ha introdotto i PEEP (Piani per l'edilizia economica e popolare), e l'anno successivo è nata la Gestione case per i lavoratori, un fondo destinato alla costruzione e assegnazione di case, subentrato al piano INA-Casa. Negli anni Novanta si apre invece la stagione delle dismissioni degli alloggi popolari, con l'obiettivo di far entrare liquidità nelle casse dello stato e risanare così il debito pubblico: la l. n. 560 del 1993 prevede piani di vendita fino al 75% del patrimonio abitativo pubblico; la l. n. 80 del 2014 stabilisce un nuovo piano di dismissioni destinato a operare ad ampio raggio, anche in deroga alla legge del 1993. L'interesse si sposta gradualmente dall'ERP (edilizia residenziale pubblica) all'ERS (edilizia residenziale sociale o social housing): il ruolo dell'attore pubblico diventa quello di promuovere interventi "socialmente orientati" da parte di attori privati, attraverso incentivi e detrazioni fiscali; contemporaneamente, i privati sono sempre più coinvolti nella definizione delle politiche abitative. Cfr. Facchini A. (2023), La casa è diventata un lusso per pochi: l'emergenza abitativa in Italia, in Valigia Blu, 4 aprile 2023. ↑
14. Urbani P. (2010), L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, cit., p. 252. ↑
15. Corte costituzionale, n. 217 del 1988. Si fa propria, in questo senso, una accezione forte del diritto all'abitazione a cui è stata contrapposta, in dottrina, una connotazione più debole quale diritto strumentale ad altre situazioni soggettive riconosciute di bisogno. In questo senso, ad esempio, Modugno F. (1994), I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale, Torino, Giappichelli, p. 58. ↑
16. Osserva Pallante F. (2017), Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione, cit., p. 252 che sembra assumere rinnovata attualità la sentenza n. 252 del 1989 (poi ripresa dalla sentenza n. 121 del 1996), in cui la Corte costituzionale afferma che il diritto all'abitazione è " diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente satisfattibili, può razionalmente provvedere a

rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali". ↑

17. Urbani P., L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, cit., p. 251. Dal punto di vista delle risorse, va richiamato il fatto che il d.l.. n. 59 del 2021, relativo agli investimenti complementari al PNRR, convertito con l. n. 101 del 2021, prevede, tra l'altro, la ripartizione delle risorse per la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica. ↑
18. Nomisma, Federcasa (2020), Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza covid-19 numeri e riflessioni per una politica di settore, maggio 2020. ↑
19. Biondi Dal Monte F. (2013), Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali, Torino, Giappichelli, p. 4-5. ↑
20. Spadaro A. (2011), I diritti sociali di fronte alla crisi. Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile), in Rivista Aic, n. 4, p. 5. ↑
21. Grassi S. (1980), Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente, in De Siervo U. (a cura di), Scelte della Costituente e cultura giuridica, II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale, Bologna, Il Mulino, p. 189. ↑
22. Jorio E. (2006), Diritto dell'assistenza sociale, Milano, Giuffrè, p. 27. ↑
23. Se in un primo tempo era più forte una contrapposizione tra ambiti coperti dai diritti fondamentali e ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore, ora sembra essersi attenuata. La tutela dell'uguaglianza si estende, infatti, ai diritti riconosciuti in generale dall'art. 2, così come a quelli ricavati, attraverso il richiamo operato dall'art. 10 dalle consuetudini o dalle dichiarazioni internazionali. *Ex multiis*, a livello giurisprudenziale si veda Corte cost., n. 120 del 1967; 104 del 1969; 144 del 1970; 109 del 1974; 244 del 1974; 40 del 1975; 46 del 1977; 54 del 1979; 460 del 1987; n. 62 del 1994; n. 490 del 1988; n. 432 del 2005. In dottrina, si veda Corsi C. (2013), Straniero (diritto costituzionale), in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, p. 878.; Luciani M. (1992), Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, in Rivista critica di diritto privato, p. 214; Grosso E. (1999), Straniero (status costituzionale dello), in Digesto delle discipline pubblicistiche, p. 156 ss.; Dolso G.P. (2005), Cittadini extracomunitari e diritti costituzionali, in AA.VV., Cittadinanza europea, accesso al lavoro e cooperazione giudiziaria, Eut, Trieste, p. 53 ss.; Bascherini G. (2007), Immigrazione e diritti fondamentali, Jovene, Napoli; Ferrajoli L. (1999), Dai diritti del cittadino ai diritti della persona, in D. Zolo (a cura di), La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti, Laterza, Roma-Bari, pp. 287 ss.; Barile P. (1984), Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna, Il Mulino, p. 32; Onida V. (2010), Lo statuto costituzionale del non cittadino, in Aa.Vv., Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, p. 3-23; Losana M. (2016), «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in Rivista AIC, n. 1, p. 17. ↑
24. In via generale, il testo unico in materia di immigrazione (art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998) prevede che allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato siano riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti. ↑
25. Cfr. Flick G. M. (2008), Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica, in E. Ceccherini (a cura di), La tutela della dignità dell'uomo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 51. ↑
26. Corte cost. n. 105 del 2001 e 148 del 2008. ↑
27. Corte cost. n. 187 del 2010. ↑
28. Paruzzo F. (2020), Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio, cit.. ↑
29. Gualdani A. (2007), I servizi sociali tra universalismo e selettività, Milano, Giuffrè. ↑
30. Carrozza P. (2010), Riforme istituzionali e sistema di welfare, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. (a cura di), Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali, Bologna, Il Mulino, p. 220. ↑
31. Biondi Dal Monte F. (2013), Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali, cit. e Giorgis A. (2007), Il diritto costituzionale all'abitazione. I presupposti per una immediata applicazione giurisprudenziale, in Questione Giustizia, n. 6, p. 1130, nota 3. ↑
32. Paruzzo F. (2021), Alloggi pubblici ed emergenza abitativa. Discriminatoria la richiesta di maggiori oneri documentali ai soli stranieri (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 25 luglio 2021), cit. ↑
33. Conseguentemente, la Regione Piemonte si è rimessa sulla natura discriminatoria della previsione

regolamentare impugnata, pur opponendosi alle richieste di risarcimento del danno in considerazione della natura politica delle decisioni assunte dalla Regione Piemonte, in quanto tali non suscettibili di responsabilità risarcitoria (Cass. 23730/2016). Ordinanza, punto 1.2. ↑

34. Per un commento, Padula C. I. (2020), Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2; Gorlani M. (2020), Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo, in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2; Domenicali C. (2020), Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali? in Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2; Corvaja F. (2020), Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali, in Osservatorio costituzionale, n. 6. ↑
35. Corte cost., n. 133 del 2013. ↑
36. Il riferimento è a Corte Costituzionale, n. 432 del 2005, ma il "test" sull'esistenza di una causa normativa era già descritto in maniera paradigmatica in Corte costituzionale, n. 89 del 1996; cfr. Cuniberti M. (2006), L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale, in Le Regioni, pp. 510 ss.; in questo testo, l'autore sottopone a critica il criterio che limita l'eguaglianza tra cittadino e straniero ai soli diritti fondamentali. Di nuovo, per una più compiuta ricostruzione con riferimento all'accesso alle prestazioni sociali, sia consentito fare riferimento a Paruzzo F. (2020), Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Quando differenziare è discriminatorio. Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza, in Dirittifondamentali.it, n. 1, pp. 595. ↑
37. Corte cost., n. 107 del 2018. Per un commento si veda Belletti M. (2019), La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento, in Forum di Quaderni Costituzionali. Questa affermazione è corroborata dal richiamo a due precedenti: la sentenza n. 168 del 2014, che ha ritenuto illegittimo il requisito di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, previsto dalla legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 quale condizione di accesso all'ERP, e la sentenza n. 166 del 2018, che ha dichiarato illegittimo l'art. 11, comma 13, d.-l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, che prevedeva, per l'erogazione di contributi per l'affitto previsti a favore dei conduttori in condizione di indigenza, la condizione della residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale ↑
38. Cfr. *ex plurimis*, altresì Corte cost., n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011. ↑
39. Si veda altresì Corte cost. n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014; per un commento alla n. 166 del 2018, cfr. Tega D. (2018), Le politiche *xenofobe* continuano a essere incostituzionali, in Diritti Regionali, n. 2; Corsi C. (2018), La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali, in Le Regioni. ↑
40. Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli; cfr. sul punto Corte Cost. n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, co. 3, della L. n. 328 del 2000. ↑
41. Tribunale di Torino, Ordinanza del 7 marzo 2023, punto 3.1, p. 5. ↑
42. Corsi C., La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali, cit., p. 1171. Nella sentenza n. 168 del 2014, in ogni caso, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge della Regione Valle d'Aosta che prescriveva il requisito temporale di residenza per otto anni. ↑
43. Gorlani M. (2020), Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo, cit., p. 356. ↑
44. Corte Cost. n. 222 del 2013 e n. 106 del 2018. ↑
45. Padula C.I. (2020), Uno sviluppo nella saga della doppia pregiudiziale? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, cit., p. 14. ↑
46. Tribunale di Torino, Ordinanza del 7 marzo 2023, punto 3.1, p. 5. ↑
47. Guazzarotti A. (2009), Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza, in Questione Giustizia, p. 98. ↑
48. La Corte in questo caso dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, co. 1, della L.R. Abruzzo n. 34 del 2019 che inserisce, dopo la lett. c) del co. 2 dell'art. 8 della L.R. Abruzzo n. 96 del 1996, la lett. c-bis), la quale individua un'ulteriore condizione per l'attribuzione di punteggi al fine della

formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, consistente nella “situazione connessa all’anzianità di residenza in comuni della Regione Abruzzo”. ↑

49. Corte cost. n. 9 del 2021. ↑
50. Tribunale di Torino, Ordinanza del 7 marzo 2023. ↑
51. Morelli A (2018), Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale, in Giurisprudenza costituzionale, n. 3. ↑
52. Corte cost. n. 9 del 2021. ↑
53. Sia consentito un rinvio a Paruzzo F. (2020), Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Quando differenziare è discriminatorio. Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza, in http://dirittifondamentali.it/, n. 1, p. 616. ↑
54. Come riconosciuto dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 1956. ↑
55. Pace A. (2009), Dalla «presbiopia» comunitaria alla miopia “costituzionale”?, in Giurisprudenza costituzionale, p. 672 ss.. ↑
56. Peraltro inidonea a dar luogo a forme di responsabilità di tipo risarcitorio. L’associazione ricorrente in questo senso aveva richiesto che Regione Piemonte e ATC del Piemonte Centrale fossero condannate a risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione. Tale domanda è tuttavia stata rigettata sulla base dell’insindacabilità dell’attività esplicativa di funzioni legislative, rispetto alla quale non si registrano segnali difformi nella giurisprudenza di legittimità (cfr. da ultimo Cass. n. 23730 del 2016; negli stessi termini, SS.UU., n. 10416 del 2014, e, con riferimento anche qui incidentale all’atto da qualificare, per l’ordinamento, come politico, SS.UU., n. 10319 del 2016). ↑
57. Ruggeri A. (2014), Dal legislatore al giudice, sovranazionale e nazionale: la scrittura delle norme in progress, al servizio dei diritti fondamentali, in Forum di Quaderni Costituzionali, 29 gennaio 2014. ↑
58. Biondi Dal Monte F. (2012) Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona, in Rivista del Gruppo di Pisa, n. 3, p. 45.
59. ↑
60. Biondi Dal Monte F., Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona, cit. p. 65. ↑
61. Masala P. (2022), L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale, in Rivista Aic, n. 1. ↑