

# IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

ISSN 2385-085X

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Anno XIII, Numero 1 - 2026

## Editoriale

---

B. GAGLIARDI

[Il nuovo piano socio-sanitario piemontese: un documento ambizioso per una sanità in cerca di direzione](#)

## Saggi

---

E. JONA

[Il governo di boschi e foreste nel territorio della Valle d'Aosta/\*Vallée d'Aoste\*](#)

N. LAGROSA

[L'autonomia regionale alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 dell'UE: situazione attuale e prospettive future](#)

## Approfondimenti

---

L. IMARISIO

[La disciplina della partecipazione dei sottosegretari alle attività del Consiglio regionale piemontese: un modello tra definizione e rimodulazione](#)

G. SANTINI

[La legge regionale del Piemonte n. 20/2025: prevenzione del contenzioso costituzionale e "leale collaborazione" legislativa](#)

L. OSTENGO

[Aspetti pubblicistici della natura degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento \(OCC\)](#)

## Focus: Giornata regionale della memoria delle regie patenti del 1848

---

R. MAZZOLA

[Memoria e diritto di libertà religiosa e di coscienza. Un primo commento alla legge regionale 9 marzo 2026, n. 6](#)

S. PALMISANO

[La nuova legge regionale sulla memoria dei fatti del 1848 e il governo della diversità religiosa a Torino](#)

## Commenti su casi e note di giurisprudenza

---

V. CANGEMI

[Il reclutamento della pubblica amministrazione tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi \(nota a Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza n. 217/2026\)](#)

E. CELORIA

[Iscrizione obbligatoria al SSN e cittadini di Stati terzi: la condotta discriminatoria della Regione Piemonte \(nota a Tribunale di Torino, sezione lavoro, sentenza n. 3802/2025 R.G.\)](#)

A. RACCA

[Il diritto di accesso del consigliere comunale nel bilanciamento con il diritto alla riservatezza di terzi \(nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 5197/2025\)](#)

### Direttore scientifico:

Enrico Grosso

### Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

## **Il nuovo piano socio-sanitario piemontese: un documento ambizioso per una sanità in cerca di direzione**

Barbara Gagliardi<sup>[1]</sup>

### **1. Premessa**

Dopo oltre un decennio, il Piemonte torna a dotarsi di un Piano socio-sanitario regionale. Il documento, approvato dal Consiglio regionale a fine 2025, si propone di delineare le strategie di sviluppo del sistema sanitario per il periodo 2025-2030, offrendo una cornice programmatica unitaria dopo una lunga fase caratterizzata da interventi frammentati e settoriali<sup>[2]</sup>.

A prescindere dall'analisi di dettaglio dei molteplici contenuti del piano, l'adozione rappresenta di per sé un elemento positivo. L'ultimo Piano risale infatti al 2012 e, pur configurandosi formalmente come un atto programmatico organico, si collocava in un contesto segnato da vincoli finanziari stringenti e da obiettivi prevalentemente correttivi. Più in generale, a partire dalla metà degli anni Novanta, la pianificazione sanitaria piemontese si è sviluppata lungo una traiettoria di sostanziale continuità, raramente orientata a introdurre innovazioni di carattere strutturale.

Il piano approvato nel dicembre 2025 si distingue, invece, per un'ambizione dichiarata più ampia, proponendosi di definire «priorità, risorse e strategie» per rispondere ai bisogni di salute della popolazione regionale. L'impostazione è inclusiva: il documento richiama, infatti, le principali direttrici di riforma emerse nel dibattito scientifico e istituzionale degli ultimi anni, dall'approccio *One Health*, al potenziamento dell'assistenza territoriale, dalla medicina di genere all'impiego dell'intelligenza artificiale, dall'edilizia sanitaria alle politiche di prevenzione.

### **2. La rete come modello organizzativo**

All'interno di questo quadro articolato emergono alcune idee forti che appaiono destinate a orientare le future scelte attuative. Tra queste, la nozione di rete si configura come vero architrave del modello organizzativo delineato dal piano. Che si tratti di reti clinico-assistenziali, ospedaliere, interaziendali, farmaceutiche o sociosanitarie, il riferimento al modello reticolare riflette la crescente complessità determinata dalle trasformazioni demografiche ed epidemiologiche in atto.

In un contesto caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione - particolarmente accentuato in Piemonte<sup>[3]</sup> - e dall'aumento delle condizioni di cronicità e multimorbilità, l'organizzazione tradizionale in silos mostra evidenti limiti. Il funzionamento in parallelo di unità operative reciprocamente autonome espone, infatti, al rischio di frammentazione dei percorsi di cura e di disomogeneità nell'accesso alle prestazioni, con possibili ricadute negative sia in termini di efficacia clinica sia di equità territoriale.

L'adozione di modelli a rete risponde a tali criticità, consentendo di concentrare le competenze specialistiche in centri di riferimento, individuati specialmente in ragione della complessità della casistica trattata, sviluppando al contempo una diffusione capillare dei servizi sul territorio<sup>[4]</sup>. Tutto ciò con il conseguimento di economie di scala, particolarmente ricercate in un sistema sanitario che sconta una grave situazione di definanziamento<sup>[5]</sup>.

In questa prospettiva, il piano individua due principali modelli organizzativi: quello "hub & spoke", che prevede la possibilità per i presidi ospedalieri di assumere ruoli differenziati a seconda delle specialità, e quello "hub versus spoke", che distingue in modo più netto tra centri ad alta complessità e strutture con funzioni prevalentemente di tipo "patient sender".

Il riferimento alla rete si completa con il richiamo al *territorio*, che rappresenta un ulteriore asse portante del piano. L'organizzazione reticolare non può, infatti, limitarsi alla dimensione ospedaliera, ma deve necessariamente integrarsi con le strutture e i servizi territoriali: case e ospedali di comunità, ma anche farmacie, *caregiver*, associazioni di volontariato, cooperative sociali, famiglie.

Il rafforzamento dell'integrazione tra ospedale e territorio si pone in continuità con il PNRR<sup>[6]</sup>, ma anche con le più recenti proposte di riforma del Servizio sanitario nazionale, e in particolare con il disegno di legge delega di riforma d'iniziativa governativa che è stato da poco presentato in Senato<sup>[7]</sup>. Quest'ultimo enfatizza la necessità di modelli assistenziali più prossimi ai bisogni dei cittadini, ma conferma altresì la rilevanza delle reti, a livello non solo regionale, ma anche nazionale. Ci si propone, infatti, di riclassificare i presidi ospedalieri con l'inserimento di "ospedali di terzo livello", caratterizzati da un bacino di utenza nazionale o sovranazionale in ragione della complessità della casistica trattata, del possesso di elevati standard qualitativi, dello svolgimento di attività di ricerca ecc.

### **3. Le altre direttrici di sviluppo nel confronto con alcune esperienze regionali coeve**

Accanto alla rete e al territorio, il piano richiama ulteriori direttrici di sviluppo, tra cui si segnalano anzitutto la digitalizzazione e la prevenzione. Tali dimensioni, pur presenti, non sembrano tuttavia assumere nel documento piemontese una funzione altrettanto strutturante, configurandosi piuttosto come ambiti di intervento rilevanti, ma non pienamente sistematizzati.

Il seppur rapido confronto con altri due piani socio-sanitari regionali recentemente approvati - e di ispirazione reciprocamente contrapposta - consente di collocare più precisamente il modello piemontese. In Lombardia, ad esempio, il piano si caratterizza per una forte valorizzazione del diritto di scelta del paziente<sup>[8]</sup>, che si dispiega specialmente tra strutture pubbliche e private accreditate. È questa una cifra caratterizzante del modello lombardo affermatasi da tempo<sup>[9]</sup>, che trova ragion d'essere nell'elevato livello di specializzazione della rete ospedaliera e nel saldo positivo della mobilità sanitaria. Tali elementi, tra loro coerenti, delineano un modello orientato non solo alla tutela della salute,

ma anche allo sviluppo economico del sistema sanitario e, con esso, del territorio regionale<sup>[10]</sup>.

Diversamente, il piano toscano attribuisce un rilievo centrale all'integrazione socio-sanitaria, alla partecipazione e all'inclusione, oltre che alla prevenzione e all'approccio *One Health*<sup>[11]</sup>. Anche una mera analisi quantitativa del lessico impiegato nei documenti conferma tali differenze: termini come "integrazione" e "territorio" ricorrono con frequenza significativamente maggiore nel piano toscano rispetto a quello lombardo, mentre quest'ultimo presenta una più marcata attenzione al cosiddetto "cluster digitale" (intelligenza artificiale, digitalizzazione, telemedicina, sistemi informativi, ecc.)<sup>[12]</sup>.

In questa prospettiva, il modello piemontese continua a collocarsi in una posizione intermedia tra sistemi a più forte vocazione pubblicistica, come quello toscano, e sistemi maggiormente orientati al mercato, come quello lombardo<sup>[13]</sup>. Il nuovo piano conferma tale collocazione, senza tuttavia chiarire pienamente quale direzione evolutiva si intenda perseguire nel medio-lungo periodo.

#### **4. L'approccio olistico e partecipativo del piano piemontese... e i suoi limiti**

Un ulteriore elemento di interesse riguarda l'approccio olistico adottato dal piano, che dedica attenzione a un'ampia gamma di condizioni e patologie, anche di natura specialistica o emergente. Tra le "aree di intervento prioritario" non sembra essersi tralasciato nulla. Tale scelta riflette il processo partecipativo che ha accompagnato la redazione del documento, con il coinvolgimento di numerose associazioni di pazienti. Ne deriva un quadro ricco e articolato, in cui trovano spazio, tra gli altri, temi quali la procreazione medicalmente assistita, i disturbi dello spettro autistico, le patologie croniche rare e i disturbi della salute mentale (a partire dall'hikikomori).

Resta tuttavia aperta una questione decisiva: se la mera menzione di tali ambiti sia sufficiente a tradursi in interventi concreti e strutturati. In diversi casi, infatti, il piano si limita a enunciare obiettivi generali, senza indicare in modo puntuale le modalità di attuazione, le risorse dedicate o i tempi di realizzazione. Ciò vale, ad esempio, per la procreazione medicalmente assistita o per alcune patologie emergenti, rispetto alle quali le indicazioni programmatiche appaiono ancora generiche.

Il giudizio complessivo sul piano non può, dunque, che restare sospeso. Il documento rinvia, infatti, a successivi atti di attuazione, dai quali dipenderà la reale capacità di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema sanitario regionale. Sarà in quella fase che si potrà verificare se il piano rappresenti effettivamente un momento di discontinuità o se, al contrario, si inserisca nella tradizionale traiettoria incrementale che ha caratterizzato la pianificazione sanitaria piemontese negli ultimi decenni.

1. Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università di Torino. [↑](#)
2. D.C.R. Piemonte 22 dicembre 2025, n. 137 - 2771, *Piano socio-sanitario regionale 2025-2030*. [↑](#)
3. Secondo quanto precisato dallo stesso Piano (p. 20), l'età media della popolazione piemontese (47,9 anni) è superiore a quella di tutte le regioni *benchmark*, con la sola eccezione della Toscana. Lo stesso vale per gli indicatori dell'invecchiamento, quali indice di vecchiaia, dipendenza strutturale e dipendenza degli anziani. In alcune aree territoriali (Biella, Alessandria), il rapporto tra anziani e giovani è di circa 3 a 1. [↑](#)
4. i consenta il rinvio a Gagliardi B. (2024), *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adequazione in sanità*, in *Diritto amministrativo*, 3, 761 ss.; Ferrara L., Tozzi V.D. (2025),

- L'istituzionalizzazione delle reti cliniche e la primazia delle razionalità professionali*, in Aa.Vv., *Rapporto OASI 2025*, Cergas, cap. 10. [↑](#)
5. In poco più di un decennio (tra il 2012 e il 2024), il finanziamento pubblico si è ridotto di tre decimi di punto, attestandosi al 6,3 per cento del PIL nel 2024: da ultimo, si veda Ufficio Parlamentare per il Bilancio, *Focus n. 3/2026: Pubblico e privato in sanità: il finanziamento, la produzione e le imprese*, 31 marzo 2026, in <https://www.upbilancio.it/>. Si veda anche Furnari A. et al. (2025), *La spesa sanitaria e i costi dei servizi: composizione ed evoluzione nella prospettiva nazionale, regionale ed aziendale*, in Aa.Vv., *Rapporto OASI 2025*, cit., cap. 3. [↑](#)
  6. Vedi Pioggia A. (2025), *La sanità nel PNRR tra riforme e attuazione: territorialità, domiciliarità e telemedicina*, in *Ist. Fed.*, 4, in [https://www.regione.emilia-romagna.it/idf/numeri/2025/4\\_2025](https://www.regione.emilia-romagna.it/idf/numeri/2025/4_2025), oltre agli ulteriori contributi pubblicati nel medesimo numero della rivista. [↑](#)
  7. DDL n. 1825, presentato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro della giustizia, 3 marzo 2026, recante *Delega al Governo per l'adozione di misure in materia di riorganizzazione e potenziamento dell'assistenza territoriale e ospedaliera e revisione del modello organizzativo del Servizio sanitario nazionale*. [↑](#)
  8. D.C.R. Lombardia 25 giugno 2024, n. XII/395, *Piano sociosanitario integrato lombardo 2024-2028*. [↑](#)
  9. L.r. Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33, art. 2, comma 1, lett. b e b-bis, come mod. in particolare da l.r. Lombardia 11 agosto 2015, n. 23 e da l.r. Lombardia 14 dicembre 2021, n. 22. [↑](#)
  10. Giannelli A. (2024), *Il sistema sanitario della regione Lombardia, tra "sussidiarietà" competitiva e "sussidiarietà" partecipativa*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 29.05.2024, 228; Buzzacchi C. (2023), *La sanità nella Regione Lombardia*, in *Le Reg.*, 308-309. [↑](#)
  11. D.C.R. Toscana 30 luglio 2025, n. 67, *Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) 2024-2026*. [↑](#)
  12. Più precisamente, il piano toscano usa ben 389 volte la parola *integrazione* (o integrato), che ricorre invece solo 92 volte nel piano lombardo. Tutti impiegano la parola territorio/territoriale (che certo è indissolubile dall'integrazione), ma la Toscana lo fa 412 volte, la Lombardia 221 e il Piemonte 256. Di converso il piano lombardo fa un più ampio uso del lessico del "cluster digitale", con 420 occorrenze, che diventano 310 in Toscana e 260 in Piemonte. [↑](#)
  13. Il modello piemontese è di tipo "misto" secondo la classificazione offerta da Toth F. (2014), *La sanità in Italia*, il Mulino, Bologna. [↑](#)

## Il governo di boschi e foreste nel territorio della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Eugenia Jona<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il contributo analizza il governo del territorio boschivo e forestale nella Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a partire dalle criticità emerse dalla ricerca condotta nell'ambito del progetto NODES - la frammentazione della proprietà privata, l'abbandono dei terreni e l'irreperibilità dei proprietari - che parrebbero ostacolare in misura significativa la gestione del patrimonio forestale pubblico. Ricostruito il riparto di competenze derivante dall'autonomia speciale valdostana ed esaminato il ruolo dei soggetti coinvolti nella gestione forestale - Regione, Comuni, Unités des Communes Valdôtaines e consorterie - si verifica l'idoneità degli strumenti ordinari di pianificazione a fronteggiare tali situazioni e, laddove insufficienti, l'applicabilità di provvedimenti ablativi emergenziali quali l'occupazione temporanea e la requisizione. L'analisi suggerisce che l'assenza di una legge forestale regionale organica potrebbe costituire la carenza strutturale sottostante alle criticità rilevate, formulando alcune possibili prospettive de iure condendo.*

(Abstract) EN

*This article examines the governance of woodland and forest areas in the Autonomous Region of Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, drawing on the findings of research conducted within the NODES project - fragmentation of private land ownership, abandonment of forest plots, and untraceability of their owners - which would appear to significantly hinder the management of public forest heritage. Having reconstructed the allocation of competences arising from the Valdostan special autonomy statute and examined the role of the actors involved - the Region, Municipalities, Unités des Communes Valdôtaines, and consorterie - the analysis assesses the adequacy of ordinary planning instruments and, where these prove insufficient, the applicability of emergency ablative measures such as temporary occupation and requisition. The analysis suggests that the absence of a comprehensive regional forestry law may constitute the underlying structural deficiency behind the shortcomings identified, and outlines some possible perspectives de iure condendo.*

### Sommario:

#### 1. Premessa - 2. Il riparto di competenze e l'attribuzione di funzioni amministrative

## **in materia forestale - 3. Enti territoriali e forme associative nella gestione forestale valdostana - 4. Strumenti ordinari e straordinari nella gestione del territorio forestale - 5. Conclusioni**

### **1. Premessa**

Il presente contributo muove dall'indagine condotta nell'ambito del progetto NODES (Nord Ovest Digitale e Sostenibile) sul governo del territorio boschivo e forestale nell'*Unité des Communes valdôtaines Mont-Émilis*<sup>[2]</sup>. La ricerca applicata, condotta tramite interviste ai Sindaci del territorio e analisi della documentazione cartografica da essi fornita, ha documentato la presenza di particelle private interposte tra superfici forestali pubbliche contigue, rilevando l'irreperibilità di una quota significativa dei rispettivi titolari e la ricorrente difficoltà nel raggiungimento di accordi consensuali<sup>[3]</sup>. Tali criticità - la frammentazione della proprietà privata, l'abbandono dei terreni e l'irreperibilità dei titolari - costituiscono ostacoli all'esercizio delle funzioni assegnate agli enti territoriali e il substrato fattuale sul quale è nata la presente analisi giuridica<sup>[4]</sup>.

Il contributo ricostruisce anzitutto l'assetto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative derivante dall'autonomia speciale valdostana al fine di individuare gli enti locali titolati all'adozione di provvedimenti ablativi e i limiti entro i quali le loro funzioni in materia forestale possono essere esercitate nel rispetto dell'autonomia speciale e della competenza esclusiva statale in materia ambientale.

La trattazione prosegue con la ricognizione degli strumenti ordinari di programmazione e pianificazione forestale previsti dalla disciplina nazionale e regionale. Il Programma Forestale Regionale (elaborato per il periodo 2026-2040 la cui bozza è stata trasmessa nel novembre 2025 per l'avvio della fase di evidenza pubblica VAS, con iter formale di approvazione previsto per la primavera del 2026) e i piani di assestamento costituiscono gli strumenti ordinari di gestione del patrimonio boschivo pubblico, la cui efficacia presuppone tuttavia l'accesso materiale ai boschi e la disponibilità delle aree necessarie da parte degli enti locali.

Si pone pertanto la questione se, in presenza di situazioni di grave e urgente necessità determinate dalla frammentazione proprietaria e dall'irreperibilità dei titolari - quali l'impossibilità materiale di accedere ai boschi pubblici attraverso particelle private interposte abbandonate, la necessità di interventi urgenti di messa in sicurezza dei versanti o la prevenzione di rischi idrogeologici derivanti dal degrado progressivo dei soprassuoli non gestiti - gli strumenti ordinari risultino idonei a fronteggiare tali situazioni. A tal fine, si propone una lettura della requisizione quale strumento residuale applicabile in via eccezionale, ipotizzandone, *de jure condendo*, la configurabilità per fronteggiare situazioni emergenziali del territorio forestale non altrimenti gestibili.

### **2. Il riparto delle competenze e l'attribuzione delle funzioni amministrative in materia forestale**

Lo studio del governo del territorio boschivo valdostano richiede preliminarmente di inquadrare il peculiare assetto di competenze e di funzioni derivante dall'autonomia speciale<sup>[5]</sup> riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*<sup>[6]</sup>, che si distingue nettamente da quello delle Regioni ordinarie<sup>[7]</sup> in ragione del fondamento statutario delle attribuzioni regionali e del meccanismo del parallelismo che ne governa le

funzioni.

La Valle d'Aosta conserva una propria specificità che trova applicazione attraverso le norme di attuazione statutaria e la legislazione regionale di settore<sup>[8]</sup>. La riforma costituzionale del 2001 rileva nei confronti delle Regioni speciali esclusivamente nella misura in cui preveda forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dallo Statuto, per effetto della clausola di maggior favore. Tale peculiarità emerge già dalla definizione di bosco e foresta, giacché la Regione, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria in materia, ha formulato una definizione parzialmente divergente da quella nazionale che riflette le caratteristiche morfologiche e insediative del territorio<sup>[9]</sup>. Sono considerati boschi tutti i terreni coperti da popolamenti arborei forestali continui, naturali o artificiali, con età minima di 10 anni, superficie di almeno 5.000 m<sup>2</sup> e larghezza di 30 m, escludendosi le piantagioni da legno, i castagneti da frutto gestiti per la produzione, i parchi urbani e le aree destinate all'espansione edilizia dagli strumenti urbanistici vigenti<sup>[10]</sup>. La definizione regionale introduce soglie dimensionali più elevate (5.000 mq anziché 2.000 mq) e criteri di esclusione più puntuali, adattati a una realtà valdostana caratterizzata dalla compresenza di aree agricole tradizionali, insediamenti sparsi e vasti comprensori forestali d'alta quota<sup>[11]</sup>. La Regione esercita tale competenza in forza dello Statuto speciale, il quale le attribuisce potestà legislativa primaria<sup>[12]</sup> in materia di "agricoltura, foreste, zootecnia, flora e fauna"<sup>[13]</sup> e "usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali"<sup>[14]</sup> (art. 2, comma primo, lett. o), nonché di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"<sup>[15]</sup>. Tale potestà deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica"<sup>[16]</sup>.

Dalla titolarità della potestà legislativa discende l'attribuzione delle funzioni amministrative alla Regione, in forza del principio del parallelismo<sup>[17]</sup>, il quale postula una tendenziale corrispondenza tra la titolarità della potestà legislativa e quella delle funzioni amministrative in una determinata materia<sup>[18]</sup>. È, pertanto, l'ente territoriale, cui è attribuita la competenza legislativa - come la Regione per la materia forestale - a detenere di regola anche le funzioni amministrative, senza un obbligo di un'ulteriore attribuzione agli enti territoriali di livello inferiore<sup>[19]</sup>. Ne discende il ruolo centrale della Regione Valle d'Aosta nel governo del territorio boschivo e forestale, mentre gli altri enti territoriali dispongono di funzioni circoscritte, limitandosi i Comuni e le consorzierie alla gestione dei propri patrimoni silvo-pastorali e le *Unités des Communes* alle funzioni di coordinamento intercomunale conferite dai Comuni stessi.

L'attuazione dello Statuto speciale è avvenuta attraverso diversi decreti legislativi<sup>[20]</sup> adottati con procedimento paritetico tra Stato e Regione<sup>[21]</sup>. Le norme di attuazione così adottate operano come parametro vincolante per la legislazione regionale, che deve rispettarle unitamente allo Statuto, alla Costituzione, ai principi fondamentali dell'ordinamento e alle norme fondamentali delle riforme economico - sociali<sup>[22]</sup>. Ai fini che qui interessano, tali norme hanno disciplinato l'espropriazione per pubblica utilità, ambito nel quale la legislazione regionale si applica in via esclusiva alle espropriazioni "da realizzare nel territorio della regione da parte di qualsiasi soggetto diverso dallo Stato"<sup>[23]</sup> (*infra*, §4). Con la legge regionale del 1958<sup>[24]</sup>, la Regione ha attribuito agli organi regionali le funzioni amministrative in materia forestale, nell'attesa di una propria legislazione organica che tuttavia non è mai intervenuta. I profili finanziari connessi all'esercizio delle funzioni

trasferite sono stati successivamente regolati mediante norme di attuazione<sup>[25]</sup>, mentre il trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura, foreste e usi civici - la gestione del demanio forestale, la pianificazione, la vigilanza e la polizia forestale - è avvenuto, in assenza di un'espressa disciplina statutaria, mediante "autoassunzione"<sup>[26]</sup> da parte della Regione dopo l'entrata in vigore della Costituzione<sup>[27]</sup>. L'unica disciplina regionale espressamente dedicata alle foreste e ai territori montani risale ancora oggi alla legge regionale del 1958, la quale - pur rinviando alle leggi statali "fino a quando la Regione non avrà disciplinato tale materia con leggi proprie" - ha attribuito agli organi regionali le funzioni amministrative che la legislazione statale demandava agli organi dello Stato<sup>[28]</sup>.

Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF) trova, dunque, applicazione sia in forza del rinvio sia della propria clausola di salvaguardia<sup>[29]</sup>, che ne estende le norme fondamentali alle Regioni speciali nel rispetto dei rispettivi statuti, sebbene taluni istituti - quali, ad esempio, le forme di sostituzione nella gestione dei terreni abbandonati - richiedano attuazione regionale non ancora intervenuta<sup>[30]</sup>.

In assenza di una disciplina organica regionale, il legislatore valdostano è intervenuto mediante discipline settoriali circoscritte a specifici profili: organizzazione del Corpo forestale, prevenzione incendi boschivi, contributi per rimboschimenti, cantieri forestali, semplificazione vincolo idrogeologico, disciplina delle consorzierie<sup>[31]</sup>. Da questo trasferimento di funzioni discende anche la titolarità in capo alla Regione dei beni appartenenti all'ex demanio statale forestale - a seguito della soppressione, nel 1970, dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali. Con il loro passaggio alle Regioni<sup>[32]</sup>, tali beni hanno mutato qualificazione giuridica da beni demaniali dello Stato<sup>[33]</sup> a beni del patrimonio indisponibile regionale<sup>[34]</sup>. Tale riclassificazione riflette la diversa natura del demanio regionale che, a differenza di quello statale, è limitato alle sole categorie tassativamente individuate dal Codice civile<sup>[35]</sup>, le quali escludono le foreste. Il peculiare regime giuridico che ne deriva, pur mantenendo la piena titolarità dominicale in capo alla Regione, vincola tali beni alla destinazione pubblicistica forestale e ne limita la disponibilità secondo quanto previsto dalla disciplina generale sui beni pubblici<sup>[36]</sup>.

A tale regime si contrappone quello delle foreste private<sup>[37]</sup>. Come la disciplina nazionale<sup>[38]</sup>, anche quella regionale distingue nettamente le foreste pubbliche da quelle private. Le prime, appartenenti alla Regione, ai Comuni, costituiscono il patrimonio indisponibile (foreste regionali e comunali<sup>[39]</sup>) o proprietà collettiva (domini collettivi<sup>[40]</sup>); le seconde restano nella piena disponibilità dei proprietari privati, pur essendo sottoposte a un articolato sistema di vincoli conformativi<sup>[41]</sup> diretti a garantire la tutela idrogeologica, paesaggistica e ambientale del territorio boschivo<sup>[42]</sup>. Trattasi di vincoli - in particolare idrogeologico e paesaggistico<sup>[43]</sup> - che limitano le facoltà del proprietario senza tuttavia incidere sul diritto di proprietà in sé, configurandosi come limiti alla proprietà privata funzionali alla tutela di interessi pubblici di rango costituzionale. Ne consegue che le foreste private, pur essendo soggette a obblighi di gestione e a limitazioni nell'utilizzo, possono essere oggetto di espropriazione per pubblica utilità<sup>[44]</sup> o, in presenza dei presupposti di legge, di occupazione temporanea o di requisizione (*infra*, §4).

In forza di tale assetto competenziale, la Valle d'Aosta non solo esercita la potestà legislativa primaria, ma gestisce direttamente le funzioni amministrative in materia di vincolo idrogeologico, di pianificazione forestale, di autorizzazione ai tagli boschivi, di gestione dei piani di assestamento e di promozione di forme associative tra proprietari

pubblici e privati. Competono alla Regione la definizione, valutazione e programmazione degli interventi per la conservazione del patrimonio boschivo, nonché il controllo sull'applicazione del vincolo idrogeologico<sup>[45]</sup>, per il quale la disciplina vigente ha semplificato gli interventi soggetti ad autorizzazione<sup>[46]</sup>.

A seguito della revisione costituzionale del 2001 - in base alla quale spetta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - si pone la questione se la Regione, titolare di competenza primaria in materia di "agricoltura e foreste", possa estendere tale competenza fino a includere ambiti di tutela ambientale<sup>[47]</sup>. La competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale deve quindi coordinarsi con la competenza statutaria in "agricoltura e foreste"<sup>[48]</sup> dal momento che sussiste un intreccio nell'esercizio delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo<sup>[49]</sup>. Il coordinamento tra le competenze in materia ambientale e forestale si fonda sulla distinzione tra bene giuridico ambientale e patrimoniale proprio della definizione di boschi e foreste. Da un lato, boschi e foreste costituiscono ecosistemi essenziali per la tutela della biodiversità, del paesaggio e dell'equilibrio idrogeologico (bene giuridico ambientale); dall'altro, rappresentano risorse economiche suscettibili di sfruttamento produttivo sostenibile (bene giuridico patrimoniale)<sup>[50]</sup>. Tale duplice natura di boschi e foreste determina che qualora essi siano classificati come beni ambientali, rientreranno nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"<sup>[51]</sup>. Qualora prevalga l'elemento patrimoniale - riguardante la gestione del patrimonio boschivo per la sua funzione economico-produttiva - sarà di competenza primaria regionale.

Le Regioni speciali possono sì acquisire competenze ulteriori in virtù della "clausola di maggior favore"<sup>[52]</sup>, che, come noto, consente loro di beneficiare delle forme di autonomia almeno ampie quanto quelle previste per le Regioni ordinarie, ma tale clausola opera, tuttavia, attraverso il meccanismo di trasferimento delle funzioni previsto per queste ultime<sup>[53]</sup> e non consente di invadere le nuove sfere di competenza esclusiva statale<sup>[54]</sup>. Perciò, in ragione della natura trasversale della materia ambientale di competenza esclusiva statale, la potestà legislativa primaria in materia forestale incontra in essa un limite esterno. La normativa regionale in tema di foreste, se interessa aspetti inerenti soltanto alla materia ambientale e non economico-produttiva, deve essere inderogabilmente adottata nel rispetto degli *standard* uniformi previsti dalle leggi nazionali - giacché, come è stato sottolineato che "la caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva", sicché "sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: uno ambientale che si riferisce alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed uno giuridico patrimoniale, che riguarda la funzione economico produttiva del bosco stesso"<sup>[55]</sup>.

I titoli di competenza legislativa sono pertanto suddivisi: con riguardo all'aspetto ambientale, la competenza esclusiva spetta allo Stato; con riguardo all'aspetto economico-produttivo, la competenza spetta in via primaria alle Regioni speciali e in via residuale alle Regioni ordinarie<sup>[56]</sup>. Tale meccanismo opera anche quando la Regione esercita una competenza legislativa primaria prevista dallo Statuto speciale, atteso che le norme statali in materia ambientale vanno considerate alla stregua di norme fondamentali di riforma economico-sociale, alle quali il legislatore regionale deve conformarsi<sup>[57]</sup>. La natura trasversale della competenza ambientale statale concorre a spiegare perché tali norme assumano questo carattere di norme fondamentali, senza tuttavia mutare il titolo giuridico attraverso cui esse vincolano il legislatore della Regione speciale<sup>[58]</sup>.

La Regione può pertanto legiferare unicamente nell'ambito delle proprie specifiche competenze - ricomprese "materialmente" nella nozione di ambiente - nel rispetto degli standard stabiliti dallo Stato, fatta salva, in determinati casi, la possibilità di derogarvi *in melius*<sup>[59]</sup>. Se da un lato, infatti, è da escludersi la possibilità per le Regioni di derogarvi *in peius*, dall'altro è stata riconosciuta la legittimità di interventi regionali diretti a introdurre standard di tutela ambientale più rigorosi. Tale facoltà non costituisce, tuttavia, una prerogativa incondizionata della Regione: il "valore ambiente" è infatti oggetto di bilanciamento con altri valori di rango costituzionale, sicché in determinate circostanze lo standard ambientale stabilito dallo Stato rappresenta non già il livello minimo ma quello massimo di tutela ammissibile<sup>[60]</sup>.

### **3. Enti territoriali e forme associative nella gestione forestale valdostana**

Il quadro delle competenze sin qui descritto, fondato sulla distinzione tra profili ambientali e patrimoniali del bene forestale, trova attuazione attraverso una pluralità di enti che, a diverso titolo e con differenti funzioni, concorrono alla gestione del patrimonio boschivo valdostano.

L'articolazione delle funzioni amministrative in materia forestale si sviluppa su più livelli e distingue tra chi è titolare di una competenza legislativa (la Regione), chi è proprietario e perciò gestore del patrimonio boschivo (i Comuni e le consorzierie<sup>[61]</sup>) e chi svolge una funzione di mero coordinamento intercomunale (*Unités des Communes*)<sup>[62]</sup>. In particolare, all'Assessorato Agricoltura e Risorse naturali, Dipartimento risorse naturali e corpo forestale, quale organo politico - amministrativo di vertice regionale, spettano le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio boschivo, di definizione degli interventi settoriali, di gestione del demanio forestale regionale e di coordinamento con le politiche nazionali ed europee in materia<sup>[63]</sup>. Vi si aggiunge la funzione di vigilanza sulla gestione dei boschi comunali e consortili mediante l'approvazione dei piani economici e di assestamento forestale predisposti dai proprietari pubblici, verificandone la compatibilità con la programmazione territoriale e forestale generale<sup>[64]</sup>.

In assenza di una disciplina organica regionale in materia forestale, il quadro normativo di riferimento per l'uso e la trasformazione delle aree boscate è stato tradizionalmente desunto dalla normativa in materia di urbanistica e di pianificazione territoriale<sup>[65]</sup>, la quale prevede l'articolazione del governo del territorio in due livelli gerarchicamente coordinati. Il piano territoriale paesistico (PTP) è lo strumento di pianificazione regionale a carattere vincolante e il piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) è quello di pianificazione locale tenuto a darvi attuazione.

Al Corpo forestale sono affidate le funzioni di polizia, di vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di vincolo idrogeologico e di tutela paesaggistica, nonché di supporto tecnico alla pianificazione e alla gestione del patrimonio boschivo<sup>[66]</sup>. Il Corpo forestale svolge altresì attività di controllo sul territorio, di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia forestale e ambientale, di gestione delle emergenze (incendi boschivi, dissesto idrogeologico) e di promozione della cultura forestale presso le comunità locali. Esso opera in coordinamento con l'Assessorato e con gli enti locali al fine di garantire l'applicazione uniforme della disciplina regionale su tutto il territorio valdostano. Il rapporto tra Assessorato e Corpo forestale si configura come rapporto di subordinazione gerarchica con

autonomia tecnico-operativa<sup>[67]</sup>. Il Presidente della Regione, di concerto con l'Assessore competente, impartisce periodicamente al Corpo forestale indirizzi inerenti all'attività operativa e amministrativa, indicando le eventuali priorità nei differenti settori di intervento<sup>[68]</sup>.

Al di sotto del livello regionale, l'assetto organizzativo si articola attraverso gli enti intermedi. Le Comunità montane, definite come "ente di diritto, organo intermedio di decentramento amministrativo, organizzativo ed operativo, nonché minima unità territoriale di programmazione socio - economica e di pianificazione urbanistica"<sup>[69]</sup>, sono state soppresse nel 2014 e sostituite dalle *Unités des Communes Valdôtaines*, con una riforma che ha comportato un significativo mutamento nella natura e nelle funzioni dell'ente intermedio<sup>[70]</sup>. L'istituzione di una *Unité* è di iniziativa comunale, rimessa ai Consigli comunali interessati, chiamati a adottare una deliberazione di "identico contenuto per tutti i Comuni aderenti"<sup>[71]</sup>, quale manifestazione della volontà dei Comuni di associarsi. L'individuazione degli ambiti territoriali compete alla Giunta regionale, previo accordo con il Consiglio Permanente degli Enti Locali (CPEL)<sup>[72]</sup> e sentita la Commissione consiliare competente. In caso di inerzia o di difformità delle iniziative comunali, opera il potere sostitutivo regionale: il Presidente della Regione, previa diffida, nomina un commissario *ad acta*, il quale provvede entro trenta giorni<sup>[73]</sup>. Ne risulta un assetto organizzativo la cui attuazione è assicurata dall'intervento regionale, volto a garantire il funzionamento delle *Unités des Communes* e l'erogazione uniforme dei servizi sul territorio. I Comuni aderenti possono adottare piani di intervento pluriennale per il conseguimento di obiettivi di sviluppo socioeconomico e di rigenerazione territoriale, nel rispetto dei principi di equità intergenerazionale e di salvaguardia delle risorse naturali<sup>[74]</sup>.

Con riguardo alla gestione di boschi e foreste, le *Unités des Communes* non sono titolari di funzioni proprie - le quali restano in capo alla Regione - potendo tuttavia svolgere funzioni di supporto tecnico e amministrativo ai Comuni associati, ad esempio nella raccolta di dati territoriali, nel coordinamento di iniziative intercomunali di valorizzazione del patrimonio boschivo e nella promozione di progetti di sviluppo locale che coinvolgano anche le risorse forestali<sup>[75]</sup>.

Il ridimensionamento del ruolo di tale ente rispetto alle precedenti Comunità montane merita particolare attenzione. Le Comunità montane disponevano originariamente di competenze programmatiche proprie e potevano svolgere funzioni di coordinamento sovracomunale<sup>[76]</sup>, anche in riferimento alle strutture forestali e al dissesto idrogeologico<sup>[77]</sup>. In Valle d'Aosta, tuttavia, tale modello fu ridimensionato nel 1987, quando le comunità montane furono trasformate in enti prevalentemente esecutivi di funzioni delegate alla Regione o demandate dai Comuni, con conseguente concentrazione delle competenze pianificatorie in materia forestale a livello regionale<sup>[78]</sup>. La disciplina è successivamente riformata nel 1998<sup>[79]</sup> e le Comunità montane sono state infine soppresse nel 2014 e sostituite dalle *Unités des Communes*<sup>[80]</sup>, configurate per contro come enti meramente operativi privi di competenze proprie in materia di gestione forestale e limitati a funzioni di supporto tecnico-amministrativo<sup>[81]</sup>. Ne consegue che il coordinamento intercomunale nella gestione forestale dipende oggi in misura maggiore dalla volontà di cooperazione dei singoli Comuni, i quali possono altresì promuovere forme associative di gestione del patrimonio silvopastorale, coordinandosi con altri Comuni o con le consorzierie presenti sul territorio, al fine di realizzare economie di scala nella gestione forestale e di superare i limiti derivanti dalla frammentazione proprietaria<sup>[82]</sup>.

Particolare rilievo assumono, appunto, le consorzierie, forme di proprietà collettiva di origine medievale<sup>[83]</sup> che continuano a rappresentare una forma di governo del territorio boschivo regionale<sup>[84]</sup>, tanto da essere espressamente contemplate dallo Statuto speciale tra le materie di competenza legislativa primaria della Regione<sup>[85]</sup>. Le consorzierie rientrano nella categoria dei domini collettivi<sup>[86]</sup>, caratterizzati dalla titolarità collettiva di un patrimonio indiviso e dalla destinazione delle utilità a favore dei membri di una comunità stanziata in una determinata frazione o appartenente a una collettività di proprietari<sup>[87]</sup>. Ad esse si riconosce non solo una dimensione storico-culturale quale espressione delle antiche forme di organizzazione comunitaria del territorio montano, ma anche una funzione istituzionale di gestione attiva delle risorse naturali, ivi compreso il patrimonio boschivo<sup>[88]</sup>.

La disciplina regionale vigente conferma la natura di enti esponenziali delle collettività di origine, dotati di personalità giuridica di diritto privato e di piena capacità di gestione del patrimonio ambientale, economico e culturale<sup>[89]</sup>. Riconosce e tutela così le proprietà collettive, fra le quali vi sono appunto le consorzierie, “quali espressione di identità storica e culturale delle comunità locali” e ne garantisce la conservazione delle risorse agro-silvo-pastorali e il loro uso sostenibile in coerenza con le esigenze ambientali e paesaggistiche<sup>[90]</sup>. La consorziera si configura quale ente titolare di un patrimonio indiviso<sup>[91]</sup> - costituito prevalentemente da boschi, pascoli e alpeggi - la cui gestione è affidata agli organi rappresentativi della collettività (assemblea dei consorti, consiglio di amministrazione, presidente)<sup>[92]</sup>. Quali enti attivi nella pianificazione e utilizzazione del loro patrimonio boschivo<sup>[93]</sup>, le consorzierie possono predisporre piani economici e di assestamento forestale per i beni silvo-pastorali di loro pertinenza. Tali piani costituiscono lo strumento tecnico attraverso cui si definiscono le modalità di gestione, di utilizzazione e di conservazione del bosco consortile nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di tutela del paesaggio.

Il rapporto tra Regione e consorzierie si fonda sul riconoscimento della piena autonomia di autonormazione e gestione di queste ultime, sicché i loro atti non sono soggetti ad approvazione o controllo né da parte della Regione né da parte di altra pubblica amministrazione. Compete, invece, alla Regione dare notizia alle consorzierie di tutti i procedimenti di carattere pianificatorio che riguardino il loro territorio, riconoscendo loro il diritto di accesso alle informazioni e pieno diritto di partecipazione al processo di elaborazione e decisione<sup>[94]</sup>. La gestione collettiva consente di superare i limiti dimensionali delle singole proprietà private e di realizzare economie di scala, assicurando al contempo la continuità delle pratiche tradizionali di cura e manutenzione dei boschi.

Alle consorzierie è altresì riconosciuto un ruolo partecipativo specifico nei procedimenti che incidono sul patrimonio collettivo. Sono previste forme di consultazione obbligatoria nei procedimenti di pianificazione territoriale e di programmazione forestale che interessano i beni collettivi affinché le scelte pubbliche tengano conto delle esigenze e delle specificità della gestione comunitaria<sup>[95]</sup>. Qualora interventi di pubblica utilità richiedano l'espropriazione o la requisizione di beni appartenenti alle consorzierie, la disciplina regionale impone specifiche garanzie procedurali volte ad assicurare l'effettiva partecipazione dell'ente esponenziale della collettività e a garantire che il sacrificio imposto al patrimonio collettivo sia adeguatamente compensato. La natura collettiva del bene impone una particolare attenzione al bilanciamento tra interesse pubblico all'intervento e interesse della collettività alla conservazione del patrimonio indiviso, tanto più rilevante quanto il bene collettivo assolve a funzioni non solo economiche, ma anche identitarie e

culturali per la comunità locale.

L'assetto che ne risulta presenta una peculiarità di rilievo ai fini della gestione di tale territorio: la concentrazione delle competenze in capo alla Regione si accompagna, nel territorio valdostano, a una marcata frammentazione della proprietà privata e a situazioni di progressivo abbandono dei terreni boschivi<sup>[96]</sup>. Se le consorzierie assolvono, per un verso, a una funzione di consolidamento della titolarità collettiva che consente di superare la polverizzazione delle proprietà private e di garantire una gestione unitaria del patrimonio forestale, per altro verso l'indivisibilità dello stesso e il regime di piena autonomia gestionale riconosciuto dalla disciplina regionale vigente - che esclude qualsiasi forma di controllo o approvazione da parte dell'amministrazione sugli atti consortili - possono determinare un limite all'esercizio delle potestà pubblicistiche ogniqualvolta un intervento di pubblica utilità incida sui beni rientranti nel patrimonio collettivo indiviso. Tale combinazione determina situazioni di paralisi gestionale, nelle quali la Regione o i Comuni, pur titolari della proprietà di estese superfici forestali pubbliche, si trovano nell'impossibilità materiale di intervenire a causa dell'interposizione di particelle private abbandonate i cui proprietari risultano irreperibili o non consenzienti<sup>[97]</sup>.

#### **4. Strumenti ordinari e straordinari nella gestione del territorio forestale**

La perdurante applicazione della clausola di rinvio alla legge statale contenuta nella legge regionale del 1958<sup>[98]</sup>, mai sostituita da una disciplina organica regionale propria, non vale di per sé a rendere attuabili tutte le disposizioni del TUFF nel territorio valdostano. La disciplina forestale nazionale prescrive alle Regioni (alle quali si applica) di promuovere il recupero produttivo dei terreni abbandonati attraverso accordi con i proprietari o, in caso di inerzia, mediante sostituzione diretta o affidamento a soggetti consortili e associativi<sup>[99]</sup>. Le forme di sostituzione nella gestione dei terreni abbandonati previste dalla disciplina nazionale non possiedono tuttavia immediata precettività nell'ordinamento valdostano: la loro operatività presuppone scelte organizzative, procedurali e finanziarie rimesse al legislatore regionale, chiamato quindi a individuare i soggetti competenti, le modalità di attivazione e i criteri di intervento. Nell'ordinamento valdostano, il rinvio alla legge statale non genera perciò automaticamente tale disciplina attuativa, sicché l'inattuazione di tali strumenti deriva dall'assenza di quella disciplina regionale che il TUFF strutturalmente presuppone quale condizione di operatività e che il legislatore valdostano non ha sino ad oggi adottato<sup>[100]</sup>. Tale inattuazione determina una lacuna nella disciplina regionale che, in presenza di situazioni di grave e urgente necessità, potrebbe essere colmata mediante il ricorso a strumenti ablativi straordinari di fonte statale applicabili in via residuale.

La gestione di boschi e foreste della Valle d'Aosta si è fondata storicamente su piani economici di assestamento - strumenti di pianificazione locale, predisposti da Comuni e consorzierie per la gestione concreta degli interventi sul patrimonio silvopastorale<sup>[101]</sup>, distinti da quelli di programmazione di medio e lungo periodo di competenza statale e regionale<sup>[102]</sup> - i quali hanno costituito per lungo tempo l'unico strumento operativo vigente, impiegato sia per la gestione puntuale del patrimonio silvo-pastorale sia - impropriamente - per funzioni di programmazione strategica che avrebbero dovuto essere proprie di un Programma Forestale Regionale<sup>[103]</sup>. La Valle d'Aosta sta elaborando il proprio Programma Forestale Regionale (PFR), con periodo di validità 2026-2040; ad oggi ha completato il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a novembre 2025 e si trova, ad oggi, ancora in fase di approvazione<sup>[104]</sup>.

Il Programma presentato per la valutazione d'impatto ambientale individua nella scarsa gestione del patrimonio forestale la criticità principale, ricondotta alla frammentazione fondiaria, all'assenza di una legge forestale regionale organica e alla debolezza delle filiere locali e si propone di superare le criticità strutturali<sup>[105]</sup> del sistema di governo forestale finora fondato principalmente sulla normativa urbanistica e di pianificazione territoriale<sup>[106]</sup> e sui piani economici e di assestamento comunali, molti dei quali risalgono al 2010 e che ad oggi appaiono inadeguati a rispondere alle sfide contemporanee (cambiamenti climatici, dissesto idrogeologico, valorizzazione sostenibile delle risorse)<sup>[107]</sup>. Il TUFF prevede, altresì, a scala subregionale, i Piani Forestali di Indirizzo Territoriale (PFIT)<sup>[108]</sup>, destinati a coordinare la pianificazione forestale con quella urbanistica e paesaggistica per le aree forestali omogenee. La Valle d'Aosta ha avviato la redazione del primo PFIT, relativo all'area forestale Mont Blanc, quale esperienza sperimentale destinata a fungere da modello per le altre aree forestali, con il coinvolgimento dei Sindaci dell'*Unités des Communes Valdôtaines* Valdigne-Mont-Blanc<sup>[109]</sup>. Le norme tecniche di pianificazione silvopastorale - che la Regione deve approvare prima di poter avviare la redazione dei piani - sono subordinate al completamento di una fase sperimentale prevista nel 2026, con avvio degli affidamenti ordinari non prima del 2027<sup>[110]</sup>.

L'efficacia di tali strumenti presuppone l'accesso materiale a territorio forestale, normalmente assicurato dalle servitù volontarie di passaggio o le concessioni d'uso previste dalla disciplina generale sul regime dei beni<sup>[111]</sup>. Tuttavia, la frammentazione fondiaria, l'abbandono dei terreni e l'irreperibilità dei proprietari spesso impediscono il raggiungimento di accordi consensuali, rendendo inefficaci gli strumenti ordinari e determinando quella paralisi gestionale di cui si è detto (*supra*, §3)<sup>[112]</sup>. Nell'ordinamento valdostano sono previsti alcuni strumenti straordinari applicabili in situazioni di grave e urgente necessità, riconducibili al più ampio gruppo dei provvedimenti autoritativi ablativi, tra cui anzitutto l'espropriazione per pubblica utilità. Tali provvedimenti ablativi<sup>[113]</sup> si fondano sulla necessità di garantire la cura dell'interesse pubblico e si collocano nell'ambito dell'autonomia giuridica pubblica<sup>[114]</sup>, intesa come capacità di individuare e adottare i mezzi più idonei al conseguimento del risultato nel caso concreto<sup>[115]</sup>; tra essi, i provvedimenti di occupazione temporanea e di requisizione risultano particolarmente idonei al soddisfacimento degli interessi pubblici<sup>[116]</sup> volti alla tutela e all'uso del territorio boschivo in risposta a situazioni emergenziali temporanee<sup>[117]</sup>.

Si adotta l'occupazione temporanea per peculiari situazioni di emergenza derivanti da incendi e da eventi calamitosi di eccezionale entità<sup>[118]</sup>. La disciplina regionale stabilisce che tale strumento, finalizzato alla ricostituzione dei terreni boscati percorsi dal fuoco, alla realizzazione delle opere di prevenzione e alle operazioni di estinzione, non richiede alcuna autorizzazione preventiva dei titolari, né comporta corresponsione di indennità<sup>[119]</sup>. Analogamente, nulla è dovuto ai titolari per l'uso temporaneo dei suoli oggetto d'interventi ricostitutivi conseguenti ad attacchi parassitari, avversità meteoriche, movimenti franosi o valanghivi già oggetto di dichiarazioni di stato di emergenza<sup>[120]</sup>. L'applicazione di tale istituto si protrae per il tempo strettamente necessario alla completa ricostituzione dello stato primitivo del bene danneggiato, mediante l'esecuzione dei lavori ritenuti necessari dall'amministrazione forestale regionale, che si sostituisce al proprietario inadempiente<sup>[121]</sup>.

L'occupazione temporanea può pertanto essere adottata per fronteggiare situazioni di grave e urgente necessità pubblica riconducibili alle specifiche ipotesi normative contemplate dalle leggi forestali regionali, lasciando prive di disciplina situazioni di altra natura. Tale

carattere settoriale è confermato anche a livello nazionale dalla legge di bilancio del 2022<sup>[122]</sup>, che ha introdotto misure sostitutive specificamente per le infestazioni da bostrico tipografo, prevedendo che “le Regioni possono provvedere in luogo dei proprietari alle attività [...], in caso di loro prolungata inerzia”<sup>[123]</sup>. Tale disciplina risulta applicabile esclusivamente a tale fattispecie, risultando inidonea a coprire situazioni emergenziali derivanti dalla frammentazione proprietaria o inaccessibilità dei boschi.

Nelle situazioni in cui ricorra una grave e urgente necessità pubblica non riconducibile alle fattispecie dell’occupazione temporanea, si pone, pertanto, la questione dell’applicabilità della requisizione<sup>[124]</sup>. Trattasi di un provvedimento ablativo preordinato alla tutela di un interesse pubblico emergenziale, qualora sussista una grave e urgente pubblica necessità non altrimenti fronteggiabile<sup>[125]</sup>. La requisizione si distingue dall’espropriazione per la sua natura temporanea - in quanto impone la restituzione del bene al proprietario una volta cessata la necessità - e dall’occupazione temporanea per la necessaria corresponsione di un’indennità al proprietario del bene ablati, commisurata alla privazione temporanea subita. La sua adozione è subordinata alla sussistenza di una grave e urgente necessità pubblica, che deve essere specifica, reale e attuale, nonché all’impossibilità di fronteggiarla mediante strumenti ordinari.

Le foreste, qualificate come patrimonio indisponibile della Regione<sup>[126]</sup>, sono sottoposte a un regime che prevede forme ordinarie di utilizzo mediante concessione<sup>[127]</sup>; la requisizione, non contemplata da tale regime, resta regolata dalle disposizioni statali di carattere generale. La normativa regionale in materia espropriativa - adottata nell’esercizio della competenza legislativa di integrazione e attuazione delle leggi statali limitatamente all’espropriazione per opere da realizzare nel territorio regionale - si applica alla requisizione esclusivamente in via analogica<sup>[128]</sup> e limitatamente ai profili procedurali non coperti dalla disciplina statale, in ragione della comune natura ablativa dei due istituti. L’adozione del provvedimento ablativo compete alla Regione qualora la grave e urgente necessità riguardi la gestione del patrimonio boschivo regionale o interessi di rilievo sovracomunale; compete al Comune qualora attenga alla gestione del patrimonio boschivo comunale o la tutela dell’incolumità pubblica nel territorio comunale<sup>[129]</sup>. L’indennità di requisizione è commisurata al valore di mercato del bene e al periodo di durata della privazione<sup>[130]</sup>, tenuto conto altresì delle eventuali spese sostenute dall’amministrazione per la gestione del bene requisito e degli obblighi conformativi gravanti sul proprietario che non siano stati adempiuti<sup>[131]</sup>.

Con specifico riferimento alle proprietà collettive, le leggi regionali valdostane<sup>[132]</sup> prevedono che tali beni possano essere espropriati solo per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione, da accertarsi d’intesa tra le amministrazioni interessate<sup>[133]</sup>. La disciplina non prevede garanzie partecipative specifiche e si limita a riconoscere il diritto di subingresso nelle indennità di espropriazione. Il bilanciamento tra interesse pubblico e tutela delle prerogative collettive assume caratteri peculiari. La posizione della consorceria non è riducibile a quella del singolo proprietario privato, atteso il valore identitario e culturale del patrimonio indiviso per la comunità locale; ne consegue che la determinazione dell’indennizzo dovrebbe considerare non solo il pregiudizio patrimoniale temporaneo, ma anche la compromissione dell’esercizio collettivo dei diritti d’uso durante il periodo della requisizione.

L’abbandono e la frammentazione proprietaria dei terreni forestali privati già evidenziati (*supra*, §3) creano ostacoli concreti alla gestione dei boschi pubblici, in particolare quando

le particelle abbandonate impediscono materialmente l'accesso alle superfici forestali pubbliche di proprietà regionale o comunale. In tali situazioni, la requisizione può configurarsi come lo strumento più appropriato, diversamente dall'espropriazione, significativamente in ragione del suo carattere temporaneo: essa consente di rimuovere l'impedimento per il tempo strettamente necessario a fronteggiare la necessità urgente, imponendo la restituzione del bene al proprietario una volta superata l'emergenza gestionale<sup>[134]</sup>. Sul proprietario di un'area forestale grava il vincolo conformativo di provvedere alla sua cura e gestione vincolo la cui violazione<sup>[135]</sup>, pur costituendo presupposto rilevante, non integra automaticamente i presupposti della requisizione, la quale richiede altresì la sussistenza di una grave e urgente necessità pubblica<sup>[136]</sup>. Quest'ultima si configura in presenza di un'emergenza ambientale o di una situazione di pericolo per la pubblica incolumità - non riconducibile a incendio o calamità formalmente dichiarata - che rendano indifferibile l'intervento sul fondo del privato.

Il requisito dell'urgenza può ritenersi integrato dalla natura imprevedibile della soglia critica oltre la quale il degrado progressivo dei boschi determina un pericolo concreto e attuale. Pur essendo prevedibile in generale che l'abbandono dei terreni comporti degrado, sono imprevedibili il momento e il luogo in cui tale degrado raggiunga livelli tali da compromettere irreversibilmente la pubblica incolumità e l'integrità ambientale. L'impossibilità di individuare *ex ante* quali particelle abbandonate diventeranno critiche, unita all'irreperibilità dei proprietari e agli eventi meteorici estremi legati ai cambiamenti climatici che accelerano improvvisamente i profili di dissesto, configura un'emergenza non programmabile. Il legname non raccolto può improvvisamente diventare combustibile per incendi, i soprassuoli degradati possono cedere in seguito a eventi meteorici intensi, i boschi di protezione<sup>[137]</sup> possono perdere repentinamente la propria efficacia protettiva<sup>[138]</sup>.

La legittimità dello strumento è esclusa laddove la necessità assuma carattere endemico o permanente<sup>[139]</sup>, poiché la requisizione non può surrogare strumenti ordinari disponibili per fronteggiare esigenze di carattere strutturale<sup>[140]</sup>. La condizione dell'accesso ai boschi pubblici attraverso terreni privati interposti potrebbe in astratto trovare risposta nella servitù coattiva di passaggio<sup>[141]</sup>; tale istituto, tuttavia, richiedendo in assenza di un accordo un procedimento giudiziario civile di durata non determinabile, risulta incompatibile con le situazioni d'emergenza specifiche, nelle quali la requisizione potrebbe operare quale strumento d'immediato intervento idoneo a fronteggiarle. Diverso è, invece, il caso di emergenze che, pur avendo natura endemica, vengano aggravate da eventi meteorici estremi non formalmente dichiarati come calamità, richiedendo intervento immediato per tutelare il territorio e chi lo abita. Il discrimine va individuato nel fatto che l'aggravamento modifica qualitativamente la situazione preesistente, determinando un pericolo concreto e attuale che non era fronteggiabile con strumenti ordinari disponibili prima dell'evento e che non può attendere i tempi dei rimedi strutturali. In tali ipotesi ricorre una condizione di grave e urgente necessità che giustifica la temporanea privazione del bene mediante provvedimento di requisizione, utilizzabile nella misura in cui l'interposizione di terreni privati con proprietari irreperibili o non consenzienti impedisca la gestione del patrimonio boschivo e l'esecuzione degli interventi indifferibili di messa in sicurezza dei versanti<sup>[142]</sup>. La requisizione costituisce una misura di ultima istanza, applicabile solo in presenza di grave e urgente necessità, nel rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali poste dall'ordinamento, con riconoscimento dell'indennizzo al proprietario del bene requisito.

## 5. Conclusioni

Lo studio del governo del territorio boschivo valdostano rivela una tensione tra l'assetto formale delle competenze e le condizioni materiali che ne ostacolano l'esercizio. La frammentazione della proprietà privata e il progressivo abbandono dei terreni, emersi dalla ricerca condotta nell'ambito del progetto NODES, configurano situazioni nelle quali gli enti pubblici, pur proprietari di estese superfici forestali, versano nell'impossibilità di intervenire sui territori a causa dell'interposizione di particelle private i cui proprietari risultano irreperibili; con conseguente paralisi gestionale che non è riconducibile a carenze d'organizzazione in senso proprio bensì a una struttura fondiaria storicamente sedimentata e a un quadro normativo inadeguato a fronteggiarla e alla mancata attribuzione espressa di competenze proprie in materia forestale a un livello di governo intermedio. Tale paralisi non produce effetti d'ordine meramente organizzativo. La mancata gestione di boschi e foreste comporta rischi concreti per la sicurezza del territorio e per l'incolumità pubblica, accrescendo il pericolo per gli insediamenti di fondovalle; il degrado progressivo dei soprassuoli non gestiti configura una minaccia per l'equilibrio ambientale che l'ordinamento impone di tutelare (art. 9, Cost.) - tanto più in un contesto di cambiamenti climatici e di crescente vulnerabilità del territorio montano.

Le criticità sono di duplice ordine. Sul piano temporale, l'unica disciplina dedicata alla materia forestale risale al 1958 e si fonda su un rinvio alle leggi statali. Successivamente, il legislatore valdostano è intervenuto con leggi di settore che hanno disciplinato profili circoscritti - organizzazione del Corpo forestale, prevenzione degli incendi, contributi, vincolo idrogeologico - senza dare attuazione agli strumenti previsti dalla normativa nazionale sopravvenuta che richiedono una disciplina regionale propria per produrre effetti nell'ordinamento locale. Sul piano sostanziale, come si è illustrato (*supra*, §4), le disposizioni del TUFF concernenti le forme di sostituzione nella gestione dei terreni forestali abbandonati non trovano applicazione diretta per effetto del solo rinvio operato dalla legge regionale del 1958, configurandosi come norme di principio la cui operatività presuppone una disciplina attuativa regionale che il legislatore valdostano non ha sino ad oggi adottato; con conseguente mancata disponibilità, nell'ordinamento valdostano, di quegli strumenti sostitutivi che potrebbero venire in soccorso proprio nelle situazioni d'abbandono e irreperibilità dei proprietari che più gravemente incidono sul contesto in esame.

La ricognizione degli strumenti straordinari, condotta nel corso dell'analisi, ha evidenziato come l'occupazione temporanea si configuri quale istituto applicabile esclusivamente alle ipotesi tipizzate dalla legge regionale, lasciando prive di disciplina altre situazioni emergenziali di diversa natura. L'analisi ha pertanto verificato l'applicabilità della requisizione quale strumento residuale per situazioni di grave e urgente necessità non coperte dalla disciplina speciale. L'applicazione analogica della normativa regionale in materia espropriativa consente di argomentare la compatibilità costituzionale dell'istituto, a condizione che ricorrano i presupposti della necessità pubblica qualificata - derivante dall'imprevedibilità della soglia critica oltre la quale il degrado dei boschi determina pericolo concreto e attuale - e dell'impossibilità di fronteggiare l'urgenza con strumenti ordinari. La requisizione risulta pertanto configurabile nel contesto valdostano, quale misura eccezionale e residuale, che impone un accertamento dei presupposti e il riconoscimento dell'indennizzo al proprietario del bene requisito. La valorizzazione sostenibile del patrimonio boschivo non integra di per sé una grave e urgente necessità pubblica tale da giustificare il ricorso alla requisizione; essa può tuttavia rilevare quale

finalità accessoria degli interventi indifferibili di messa in sicurezza legittimamente disposti, a condizione che non ne costituisca la ragione primaria - pena la trasformazione dell'istituto ablatorio da strumento di tutela dell'incolumità pubblica a strumento di governo economico del territorio, esponendolo a censure di illegittimità costituzionale per eccesso dei presupposti tipizzati.

L'ammissibilità giuridica di strumenti ablativi non può costituire risposta definitiva a criticità di carattere sistemico che richiedono interventi di diversa natura, atteso che gli strumenti eccezionali presuppongono per definizione, l'eccezionalità della situazione laddove la frammentazione proprietaria e l'abbandono dei terreni configurano patologie del territorio forestale valdostano. La valorizzazione delle forme cooperative di gestione - segnatamente attraverso il ruolo delle consorterie quali enti esponenziali delle collettività di origine - e l'adozione di una disciplina forestale regionale organica che recepisca gli strumenti previsti dalla disciplina nazionale sembrerebbero costituire possibili direttrici prioritarie d'intervento, idonee ad affrontare le criticità che gli strumenti ablativi possono fronteggiare soltanto episodicamente e in via residuale.

Deve infine considerarsi che il modello valdostano di governo del patrimonio boschivo, fondato sulla centralità regionale, deve confrontarsi con fenomeni - i cambiamenti climatici, il dissesto idrogeologico, la mobilità dei rischi ambientali - che per loro natura travalicano i confini regionali e sembrerebbero richiedere forme di coordinamento sovregionale che l'attuale assetto istituzionale non sembra contemplare adeguatamente. Ciò suggerisce una riflessione conclusiva sull'architettura complessiva delle competenze in materia forestale, alla luce del quadro costituzionale e degli obblighi in materia di tutela degli ecosistemi forestali, che difficilmente appare risolvibile con aggiustamenti settoriali. In ciò parrebbe collocarsi la più rilevante questione che il governo del territorio boschivo valdostano pone all'ordinamento: non già la ricerca di strumenti eccezionali per situazioni eccezionali, bensì la costruzione di un assetto istituzionale ordinario adeguato a una complessità ambientale, territoriale e forestale.

1. Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Il contributo è frutto dell'attività di ricerca condotta per il progetto finanziato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) - Codice Programma ECS0000036 - CUP D17G22000150001), Politiche ambientali e progettazione partecipata nell'ambito *spoke* n. 4 *Digital Innovation towards Sustainable Mountain*, sviluppato, per la parte di competenza, dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, con ricerca applicata sul territorio di alcuni Comuni della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. [↑](#)
3. I profili partecipativi emersi da tale indagine formano oggetto della trattazione finale del progetto NODES, ma non del presente contributo. [↑](#)
4. I dati raccolti nell'ambito del progetto nel territorio *dell'Unité des Communes Mont-Émilis* documentano, sul piano empirico, le criticità qui descritte. Tali risultanze costituiscono il substrato fattuale su cui si fonda l'analisi giuridica svolta nel presente contributo e, in particolare, la verifica dell'applicabilità della requisizione quale strumento residuale (infra, §4). [↑](#)
5. Sull'evoluzione dell'autonomia valdostana cfr. P. Costanzo (2020), *L'autonomia valdostana tra ses propres recines e statuto speciale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, pp. 27 e ss.; R. Louvin (2001), *Il "momento costituente" dell'ordinamento valdostano: spunti dall'esperienza storica per una riflessione critica*, in *La nascita delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Atti del convegno svoltosi a Torino, 25-26 ottobre 1996, Cedam, Padova, pp.272 e ss., ove l'autore sottolinea la natura di *pactum* dello Statuto valdostano; R. Louvin (1997), *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Musumeci editore, Quart, pp. 7 e ss.; A. M. Poggi, A. Mastropaolo (2017), *La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6, pp. 1165 e ss.; G. Armao (2022), *Le Regioni*

- speciali e il regionalismo differenziato: un “gruppo di famiglia interno”, in Specialità e differenziazione, Le nuove frontiere del regionalismo italiano, a cura di G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 27 e ss.; A. Mastropaolo (2018), Ieri oggi e domani: quale autonomia per la Valle d’Aosta, in [Federalismi.it](#), 11, pp. 2 e ss.. [↑](#)*
6. Cfr. art. 116, co. 1, Cost; L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale per la Valle d’Aosta. [↑](#)
  7. Alle quali si applica il D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo Unico in materia foreste e di filiere forestali* (TUFF). Si vedano, in generale sull’ordinamento forestale nazionale, senza pretesa di esaustività: C. Frassoldati (1960), *L’ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Pubblicazioni dell’Accademia Italiana delle Scienze, Tipografia Bruno Coppini, Firenze, pp. 18 e ss.; A. Abrami (2004), *L’ordinamento giuridico forestale fra interessi pubblici e privati*, in *L’Italia forestale e montana*, 3, pp. 213 ss.; Roggero F. (2022), *Alle origini del diritto forestale*, Giappichelli, Torino, pp.9 e ss.; M. Brocca, N. Ferrucci, M. Flick, M. Mauro, F. Roggero, D. Rossi, N. Lucifero (2023), *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, in *Atti dell’Accademia Georgofili, Quaderni*, 1, pp. 108 e ss.; A. Abrami (2015), *Montagna e boschi*, in *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette* (a cura di R. Louvin, P. Macchia), Aracne, Rimini, pp.110 e ss.. [↑](#)
  8. Le norme di attuazione statutaria specificano le modalità di trasferimento delle funzioni statali (cfr. D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, in materia di espropriazione). La legislazione regionale di settore esprime la specificità valdostana in materia forestale (l.r. 22 agosto 1958, n. 4 e successive discipline settoriali), urbanistica (l.r. 6 aprile 1998, n. 11), ordinamento degli enti locali (l.r. 5 agosto 2014, n. 6, che istituisce le *Unités des Communes*), e proprietà collettive (l.r. 1° agosto 2022, n. 19, sulle consorzierie). [↑](#)
  9. Art. 3, co. 1, TUFF pare risolvere la questione della sovrapposibilità terminologica di *bosco* e *foresta*, equiparandoli ai fini della normativa. Nell’ordinamento giuridico nazionale, sono definite *boschi, foreste e selve*, “tutte le superfici coperte da vegetazione forestale, arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale, o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo o evoluzione con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadrati, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento”. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17/07/2023, n. 6950, che riprende Cons. Stato, sez. IV, 12/03/2013, n. 1481, secondo cui la nozione di bosco “va riferita, non solo ai terreni completamente coperti da boschi o foreste di alto fusto, ma anche per identità di ratio a tutte le aree parzialmente boscate, a condizione che siano concretamente inserite in un contesto con la preponderanza di vegetazione, anche di tipo arbustivo”. Nello stesso senso, Cons. Stato, sez. III, 04/11/2024, n. 8770; Cons. Stato, sez. VI, 15/03/2024, n. 2525; Cons. Stato, sez. VI, 21/02/2024, n. 1732; Cons. Stato, sez. IV, 09/02/2022, n. 935; Cons. Stato, sez. I, parere 07/12/2020, n. 1988; Cons. Stato, sez. IV, 04/03/2019, n. 1462; Cons. Stato, sez. V, 10/08/2016, n. 3574; Cons. Stato, sez. VI, 29/05/2013, n. 1815; Cons. Stato, sez. VI, 18/11/2013, n. 5452. A. M. Sandulli (1999), voce *Patrimonio boschivo e vincoli forestali*, in *Enciclopedia del Diritto - Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp.833 ss.. [↑](#)
  10. La legge regionale 15 giugno 1978, n. 14 definiva come aree boscate i terreni con popolamenti forestali di superficie non inferiore a 2.500 m<sup>2</sup> (art. 11), soglia confermata dall’articolo 33 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11. La legge regionale 17 giugno 2009, n. 18 ha sostituito integralmente l’articolo 33 della l.r. 11/1998, innalzando la soglia a 5.000 m<sup>2</sup> e introducendo il requisito dell’età minima decennale dei popolamenti arborei, in considerazione dell’incremento delle superfici forestali dovuto all’abbandono delle attività agro-pastorali. [↑](#)
  11. Come modificato dalla la legge regionale 17 giugno 2009, n. 18, Disposizioni urgenti in materia di aree boscate e di ampliamento di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e di strutture alberghiere e di realizzazione di centri benessere in alcune tipologie di strutture ricettive. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11. [↑](#)
  12. Sulla potestà legislativa primaria si veda G. M. Salerno (2003), *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, (a cura di A. Ferrara e G. M. Salerno), Milano, Giuffrè, pp.1 e ss.; L. Casseti (2003), *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, cit., spec. pp. 78 e ss.; G. Guarino (1973), *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dal regionalismo alla regione*, (a cura di E. Rotelli), Il Mulino, Bologna, pp. 129 e ss.; R. Barbagallo (2002), *La Regione Valle d’Aosta*, Giuffrè, Milano, pp. 41 e ss.; P. Zuddas (2022), *Il diritto regionale*, in *Lineamenti di diritto*

- costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., spec. pp. 53 e ss.. [↑](#)
13. Art. 2, comma primo, lett. d), Statuto speciale per la Valle d'Aosta. [↑](#)
  14. Art. 2, comma primo, lett. o), Statuto speciale per la Valle d'Aosta. [↑](#)
  15. Art. 2, comma primo, lett. b), Statuto speciale per la Valle d'Aosta. Sul coordinamento degli enti locali, è stato affermato che il TUEL non si applica direttamente in Valle d'Aosta per la competenza primaria regionale. Cfr. TAR Valle d'Aosta, Aosta, 12/07/2001, n. 105; cfr. A. Ferrara (2003), *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., pp.243 e ss.. [↑](#)
  16. Art. 2, comma secondo, Statuto speciale per la Valle d'Aosta. [↑](#)
  17. Cfr., *ex plurimis*, G. Miele (1950), *La regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Levi e P. Calamandrei, G. Barbera, Firenze, vol.II, pp. 265 e ss.; P. Virga (1949), *La regione*, Giuffrè, Milano, pp. 26 e ss. L. Paladin (1973), *Diritto regionale*, Cedam, Padova, pp.127 e ss.; G. Falcon (2004), *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2-3, spec. pp. 393 e ss.; M. Cosulich (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, spec. pp.25 e ss.; R. Bin (2002), *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2-3, pp. 365 e ss.; A. Piraino (2021), *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà nel disegno istituzionale del Ministro Boccia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno. Trimestrale della Svimez*, 2-3, pp. 739 e ss.. [↑](#)
  18. Di contro, il principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.), applicabile alle Regioni ordinarie, prevede l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato". La differenza tra parallelismo e sussidiarietà riguarda il criterio di allocazione delle funzioni amministrative: il parallelismo lega le funzioni alla competenza legislativa dell'ente e si fonda sull'originario art. 118 Cost.; oggi permane soprattutto nelle Regioni a statuto speciale (principio ribadito per Friuli-Venezia Giulia e Sicilia, rispettivamente artt. 7 e 20 dei rispettivi Statuti speciali). La sussidiarietà, introdotta dal nuovo art. 118, co. 1, Cost., attribuisce in via generale le funzioni ai Comuni, con possibile attrazione ai livelli superiori solo per esigenze di esercizio unitario, secondo i principi di differenziazione e adeguatezza (Cons. Stato, sez. V, n. 3514/2013; TAR Lazio - Roma, n. 2371/2014; TAR Liguria - Genova, n. 1600/2004; TAR Campania - Napoli, n. 2131/2006). Sul rapporto tra parallelismo e sussidiarietà nelle Regioni a statuto speciale, cfr. P. Zuddas (2020), *Il diritto regionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., spec. pp. 60-61. [↑](#)
  19. Cfr. art. 4, Statuto della Regione Valle d'Aosta e poi, Corte cost., 15/07/2019, n. 215; Corte cost., 08/07/2004, n. 236. [↑](#)
  20. D.L.L. 7 settembre 1945, nn. 545 e 546, rispettivamente sull'ordinamento amministrativo e sulle agevolazioni economico-tributarie per la Valle d'Aosta, nonché il D.Lgs. 22 aprile 1994, n. 320, recante Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, che ha consolidato le precedenti norme di attuazione e i decreti del 1945-1946; si vedano inoltre i successivi decreti legislativi adottati ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale. [↑](#)
  21. Sulla natura e sul procedimento paritetico per l'adozione delle norme di attuazione ai sensi dell'art. 48-bis dello Statuto speciale, cfr. Corte cost., nn. 353/2001, 201/2010, 133/2010, 178/2012; TAR Valle d'Aosta, 18 gennaio 2016, n. 6. Sulla prevalenza sulla legislazione ordinaria statale e sul ruolo come parametro vincolante per la legislazione regionale, TAR Valle d'Aosta, nn. 105/2001 e 106/2007; Corte cost., 3 giugno 2009, n. 164. I settori disciplinati includono: ordinamento finanziario (d.lgs. 320/1994), ordinamento scolastico (d.lgs. 44/2016), impianti a fune e turismo (d.lgs. 79/1998), tutela del paesaggio (l. 196/1978), espropriazione per pubblica utilità (l.r. 11/2004: cfr. TAR Valle d'Aosta, n. 93/2007). Sui limiti derivanti dalle competenze statali esclusive, cfr. Corte cost., n. 9/2024. [↑](#)
  22. Sulle norme di attuazione si veda, fra i molti, M. Cosulich (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, ESI, Napoli; M. Sias (2012), *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli; F. Gabriele (1988), voce *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, pp. 1 e ss.; S. Bartole (1985), *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *Le Regioni*, pp. 1141 e ss.; R. Louvin (2018), *Le norme d'attuazione come fonte giuridica dinamica*, in *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale* a cura R. Toniatti, Trento, pp. 85 e ss.. [↑](#)
  23. Art. 1, co.1, l.r. 2 luglio 2004, n.11; cfr. TAR Valle d'Aosta, 20 settembre 2001, n.105; Corte cost., 3

- giugno 2009, n. 164. [↑](#)
24. L. r. 22 agosto 1958, n. 4, *Norme regionali in materia di foreste e di terreni montani*. [↑](#)
25. D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di finanza regionale*. [↑](#)
26. Il riferimento è a R. Louvin (2020), *Gli strumenti di raccordo esterno*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., spec. p. 251. [↑](#)
27. D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182; in generale sul trasferimento delle funzioni alle regioni v. G. Stancanelli, *Il trasferimento delle funzioni amministrative e degli uffici dello stato alle regioni*, in *Regioni e organizzazione amministrativa. Studi per l'attuazione dell'ordinamento regionale, Unione regionale delle province toscane*, Leo S. Olschki, Firenze, 1971, pp. 1 e ss.. [↑](#)
28. Regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani* (cosiddetta legge Serpieri); Legislazione del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali; Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale* (cosiddetta legge Galasso); D.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, *Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*. [↑](#)
29. Art. 17, comma 1, TUFF. [↑](#)
30. L.r. 22 agosto 1958, n. 4, art. 1: "Fino a quando la Regione non avrà disciplinato tale materia con leggi proprie, si applicheranno in Valle d'Aosta le leggi dello Stato e le attribuzioni che la legislazione statale demanda agli organi dello Stato saranno espletate dagli organi della Regione". Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 17, Disposizioni applicative e transitorie, dispone che esso costituisce disciplina di riferimento per le Regioni a Statuto speciale, che provvedono alle finalità ivi previste in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione. [↑](#)
31. L.r. 11 marzo 1968, n. 6, *Norme per l'organizzazione dei servizi forestali della Regione*; l.r. 8 luglio 2002, n. 12, *Nuove norme sull'ordinamento e sul funzionamento del Corpo forestale della Valle d'Aosta e sulla disciplina del relativo personale*; l.r. 3 dicembre 1982, n. 85, *Norme per la prevenzione e la lotta contro gli incendi boschivi*; l.r. 7 agosto 1986, n. 44, *Concessione di contributi per rimboschimenti, nonché per la conservazione e l'incremento del patrimonio boschivo*; l.r. 27 luglio 1989, n. 44, *Norme concernenti i cantieri forestali, lo stato giuridico ed il trattamento economico dei relativi addetti*; l.r. 11 febbraio 2020, n. 3, art. 23, *Semplificazione disciplina vincolo idrogeologico*; l.r. 1° agosto 2022, n. 19, *Norme in materia di gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale e di domini collettivi*. [↑](#)
32. Cfr. art. 2, commi 3 e 4, lett. a), della legge regionale 10 aprile 1997, n. 12, *Regime dei beni della Regione autonoma Valle d'Aosta* e art. 5 dello Statuto speciale. [↑](#)
33. Art. 822, co.1. c.c.. [↑](#)
34. Art. 826, c.c.. [↑](#)
35. Art. 822, co. 2, c.c.. [↑](#)
36. R. Louvin (2020), *Gli strumenti di raccordo esterno*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., spec. p. 251 che ricorda che è stata poi la Corte costituzionale con la sentenza n. 76 del 1963 a frenare "questo processo autopoietico di trasferimento delle competenze". E poi, L. Paladin (1973), *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, pp. 178 e ss., ove precisa che "negli ordinamenti regionali differenziati tutti gli Statuti prevedono immediatamente - infatti - un vario complesso di diritti demaniali: particolarmente estesi in Sicilia e nella Valle d'Aosta, alle quali è stata attribuita addirittura la generalità del demanio già statale, eccettuati i beni «che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale». [↑](#)
37. Sul patrimonio boschivo nazionale come insieme di boschi pubblici e privati, cfr. d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 3 (TUFF). Sulla distinzione tra bene ambientale e bene patrimoniale con riparto di competenze (tutela ambientale statale ex art. 117, co. 2, lett. s, Cost.; gestione produttiva regionale), cfr. Cons. St., 20 luglio 2023, n. 6447. Sulle foreste pubbliche come patrimonio indisponibile ex art. 826 c.c., cfr. Cons. St., 28 maggio 2018, n. 3210. Sul vincolo paesaggistico ex art. 142, co. 1, lett. g), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, cfr. Corte cost., 8 giugno 2022, n. 135. [↑](#)
38. Art. 3, co.2, lett. a), d.lgs. 3 aprile 2018, n.34, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*. [↑](#)
39. Art. 2, comma 4, lett. a, L.R. 10 aprile 1997, n. 12, *Regime dei beni della Regione autonoma Valle d'Aosta*. [↑](#)
40. Sui domini collettivi cfr., *ex multis*, P. Grossi (1998), *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *I demani civici e le proprietà collettive*, Cedam, Padova, pp. 13 ss.; F. Merusi (2022), *I domini collettivi tra interesse della collettività territoriale locale e il pubblico*

- interesse, in *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Cedam, Padova, pp. 39 ss.; M. A. Lorizio (2019), *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, in *Diritto agroalimentare*, 2, pp. 239 ss.; C. Buzzacchi (2024), *Domini collettivi, ambiente e sussidiarietà sociale*, in *Economia pubblica*, 3, pp. 407 ss.; E. Balboni (2024), *Un passo avanti e uno di lato sulla via della piena autonomia dei domini collettivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, pp. 1560 ss.. [↑](#)
41. Sul carattere conformativo del vincolo idrogeologico che limita le facoltà del proprietario senza incidere sul diritto di proprietà in sé cfr. A. Abrami (2012), *L'ordinamento giuridico forestale dal vincolo idrogeologico a quello forestale*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 1, pp. 65 e ss.; A. Abrami (1991), *Boschi e foreste*, in *Enciclopedia Giuridica*, V, Roma, spec.p. 3; A. Di Sciascio (2015), *Boschi, foreste, vincolo idrogeologico e forestale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza), Padova, III, pp. 545 ss.. In giurisprudenza: Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 66; Corte cost., 09 dicembre 2002, n. 524; Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119; Cons. Stato, sez. VI, 20 settembre 1982, n. 424. [↑](#)
42. In Valle d'Aosta la disciplina del vincolo idrogeologico è stata riformata dall'art. 23 della l.r. 11/02/2020 n.3. Sul rapporto tra vincolo idrogeologico e diritto ambientale v. A. Pajno (2025), *Vincolo idrogeologico e diritto ambientale*, in *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli d'intervento dall'antichità fino ad oggi*, a cura di L. Maganzani, E. Fiochi Malaspina, S. Tarozzi, Jovene, Napoli, pp.153 e ss.; M. Cosulich (2025), *Prevenire i dissesti idrogeologici: gli assetti fondiari collettivi quali strumenti di tutela dell'ambiente*, in *Gestione del rischio idrogeologico e proprietà privata: i diversi modelli d'intervento dall'antichità fino ad oggi*, (a cura di L. Maganzani, E. F. Malaspina, Tarozzi S.) Napoli, Jovene, pp.191 e ss.; specifica che il vincolo idrogeologico consiste semplicemente in un intervento conformativo della proprietà in funzione sociale senza alcun carattere ablativo. [↑](#)
43. Sulla natura del vincolo idrogeologico sulla proprietà privata dei boschi, nella giurisprudenza amministrativa più recente: Cons. Stato, sez. III, 04 novembre 2024, n. 8770; Cons. Stato, sez. IV, 02 agosto 2023, n. 7475; Cons. Stato, sez. VI, 16 agosto 2022, n. 7121; Cons. Stato, sez. VI, 11 settembre 2018, n. 5320; Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5045; Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 2012, n. 5410; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 1998, n. 1095. [↑](#)
44. L.r. 2 luglio 2004, n. 11, *Disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità in Valle d'Aosta*. [↑](#)
45. Art. 2, co. 1, allegato A, Parte I - Funzioni di competenza regionale, punto 4 - Agricoltura e foreste, lettere cc), dd), ee), kk) della L.R. 12 marzo 2002, n. 1, Individuazione delle funzioni amministrative di competenza della Regione, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della l.r.7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), da ultimo modificato dall'articolo 15, comma 1, della l.r. 16 agosto 2001, n. 15, e disposizioni in materia di trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali"). [↑](#)
46. Il vincolo idrogeologico è stato originariamente istituito con il R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*, che sottopone a vincolo per scopi idrogeologici i terreni che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con determinate norme, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque. La disciplina semplificata è stata introdotta dalla l.r. 11 febbraio 2020, n. 3, *Modificazioni alla legge regionale 31 marzo 1992, n. 9, concernente la concessione di aree e di strutture sciabili. Disposizioni in materia di vincolo idrogeologico e di tutela del paesaggio. Altre disposizioni, che ha ridefinito gli interventi soggetti ad autorizzazione nell'ottica della semplificazione amministrativa*. [↑](#)
47. Sulla protezione della natura nel territorio valdostano, perciò dell'ambiente e delle foreste, si v. S. Tutino (2015), *La protezione della natura in Valle d'Aosta*, in *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette* (a cura di R. Louvin e P. Macchia), Aracne, Rimini, pp.253 e ss.. [↑](#)
48. L'art. 117, comma 2, lett. s, Cost. attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, qualificata come "materia trasversale", cfr. fra le più recenti che lo ribadiscono Corte cost., 11 marzo 2025, n. 28; Corte cost., 13 giugno 2022, n. 144; Corte cost., 26 novembre 2018, n. 215; Corte cost., 20 luglio 2021, n. 158; Corte cost., 16 novembre 2018, n. 206; Corte cost., 07 giugno 2018, n. 121; Corte cost., 12 aprile 2017, n. 77. Mentre sulla duplicità delle competenze e dunque sulla coesistenza di una legislazione statale e di norme regionali di cui risente la nozione di bosco si veda: Cons. Stato, Sez. IV, 03 luglio 2023, n. 6447; Corte cost., 23 aprile 2008, n.105. [↑](#)
49. C. Vicquéry, *Le politiche*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée*

d'Aoste, cit., pp.475 e ss.. [↑](#)

50. La Corte cost., 18 aprile 2008, n. 105 stabilisce che i boschi sono contemporaneamente “un bene giuridico ambientale, in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco e un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva”. Sulla funzione polivalente del bosco si veda per l’ordinamento italiano, da ultimo, M. Mauro (2025), *La multifunzionalità dei boschi e la gestione sostenibile nel quadro delle fonti europee e internazionali*, in *Diritto forestale e transizione ecologica*, (a cura di N. Ferrucci, M. Brocca), Giappichelli, Torino, pp. 3 e ss.; S. Carmignami (2019), *La nuova gestione del bosco tra funzionalizzazione, sostenibilità, e interesse pubblico*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Wolters Kluwer, Milano, pp. 33 e ss.; N. Ferrucci (2019), *La nozione giuridica di bosco alla luce del Testo Unico Foreste e Filiere Forestali, sulle orme dei precedenti, nel segno dell’innovazione*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit. pp. 43 e ss.. [↑](#)
51. Art. 117, co. 2, lett. s, Cost. [↑](#)
52. Art. 10 della L. cost. n. 3/2001, il quale dispone che, sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Sul punto v. P. Giangaspero (2019), *La transitorietà infinita: l’applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent’anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, 3, pp. 869 ss.; M. Rosini (2022), *I 20 anni della “clausola di maggior favore”: un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, pp.93 e ss. ; A. Ferrara (2016), *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, in *Rivista giuridica on-line - ISSiRFA - CNR*, 1-2, pp. 1 ss.. [↑](#)
53. Cons. Stato, 23 luglio 2008, n. 3643 dove ha chiarito che “per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità, mentre per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, trova invece applicazione l’art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni ha luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione”; che riprende Corte cost., 19 luglio 2004, n. 236. [↑](#)
54. Sul punto cfr. Corte cost., 03 aprile 2019, n. 119. ove precisa che la “clausola di maggior favore” è concepita per espandere l’autonomia, non per creare una super-competenza in grado di erodere le attribuzioni esclusive statali e che la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale incontra un limite invalicabile nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, Cost.. [↑](#)
55. Corte cost., 18 aprile 2008, n.105. [↑](#)
56. Cons. Stato, 03 luglio 2023, n.6447 che richiama Corte cost.18 aprile 2008, n. 105. [↑](#)
57. Corte cost., 17 luglio 2013, n. 238. che stabilisce tale principio in una decisione avente ad oggetto la legge regionale 1° agosto del 2012 recante le norme sul paesaggio, sulla competenza legislativa esclusiva della Regione Valle d’Aosta ai sensi dell’art. 2, lett. q) dello Statuto. [↑](#)
58. Corte cost., 23 luglio 2018, n. 172, punto 6.2, che afferma il potere del legislatore statale, nell’esercizio della competenza di cui all’art. 117, co. 2, lett. s), Cost., “di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come riforme economico-sociali si impongono al legislatore di queste ultime”; Corte cost., 28 luglio 2025, n. 136, punto 4.1, che precisa come le disposizioni statali adottate nell’esercizio di competenze trasversali “costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale”, confermando che i due profili operano cumulativamente; v. anche Corte cost., 01 luglio 2010, n. 233, punto 3.2, che applica il medesimo meccanismo nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di fauna selvatica. [↑](#)
59. La possibilità per le Regioni di innalzare gli standard di tutela ambientale è soggetta a condizioni: (i) esercizio di una competenza propria della Regione che si interseca con l’ambiente (cfr. Corte cost., 08 maggio 2019, n. 147; Cons. Stato, 14 agosto 2024, n. 7133); (ii) rispetto del “punto di equilibrio” quando la norma statale bilancia la tutela ambientale con altri interessi costituzionalmente rilevanti, nel qual caso la disciplina statale è inderogabile anche *in melius* (cfr. Corte cost., 24 gennaio 2024, n. 16; Corte cost., 21 marzo 2017, n. 75); (iii) inderogabilità delle norme procedurali uniformi come quelle sulla VIA (cfr. Corte cost., 19 giugno 2019 n. 147); (iv) assenza di discriminazioni e aggravii irragionevoli (art. 3-quinquies, d.lgs. n. 152/2006). [↑](#)
60. Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196; Corte cost., 2 luglio 2008,

n.241; Corte cost., 24 luglio 2009, n. 247. [↑](#)

61. Si anticipa che le consorzierie sono forme storiche di proprietà collettiva rientranti nei “domini collettivi”. La competenza sul regime dominicale dei beni è statale (art. 117, co. 2, lett. l, Cost.) e disciplinata dalla legge 20 novembre 2017, n.168, Norme *in materia di domini collettivi*; tuttavia, per le Regioni a statuto speciale tale disciplina si applica in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione (art. 2, co. 5, l. 168/2017). In Valle d’Aosta la competenza legislativa primaria in materia di consorzierie è attribuita allo Statuto speciale (art. 2, lett. o)) e la materia è disciplinata dalla l.r. 1° agosto 2022, n.18 Norme in materia di consorzierie e altre forme di dominio collettivi. Per tutto si rimanda al par.4 del presente contributo. In Valle d’Aosta la materia è disciplinata dalla l.r. 1° agosto 2022, n. 19, Norme *in materia di consorzierie e di altre forme di dominio collettivo*. Per tutto si rimanda al par. 4 del presente contributo. [↑](#)
62. L’art. 83, comma 2, lett. p) della l.r. 7 dicembre 1998, n. 54 prevede che le *Unités des Communes* esercitino “funzioni e servizi conferiti dai Comuni”, tra cui la “gestione del patrimonio boschivo e silvo-pastorale”. Tale gestione si configura come funzione conferita dai Comuni proprietari, non come competenza propria delle *Unités*. La l.r. 6 agosto 2007, n. 19, art. 14, disciplina le forme associative per la gestione dei beni silvo-pastorali comunali, prevedendo che i Comuni possano costituire consorzi o avvalersi delle *Unités* per la gestione coordinata. Le *Unités* svolgono dunque funzioni operative delegate, ma non sono titolari di competenze proprie in materia forestale. [↑](#)
63. L.r. 22 agosto 1958, n. 4, art. 1, *Attribuzione funzioni amministrative in materia forestale agli organi regionali*; l.r. 11 marzo 1968, n. 6, artt. 2 e 3 che riguarda l’organizzazione servizi forestali, gestione demanio forestale, programmazione interventi; l.r. 8 luglio 2002, n. 12, art. 4, comma 1, che vede il Corpo forestale inquadrato nell’Assessorato competente in materia di agricoltura e risorse naturali); l.r. 27 luglio 1989, n. 44, in materia di cantieri forestali. E poi si v. E. Pasquettaz , R. Zanuttini (2004), *Le utilizzazioni forestali in Valle d’Aosta*, in *L’Italia forestale e montana*, 6, pp. 441 e ss.. [↑](#)
64. R.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, art. 130 ove prevede l’approvazione di piani economici e di assestamento foreste demaniali e comunali; l.r. 22 agosto 1958, n. 4, art. 3 ove disciplina il regolamento prescrizioni di massima in materia forestale approvato dal Consiglio regionale; d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 6, commi 4 e 5 ove si disciplinano piani di gestione forestale e strumenti equivalenti.
65. L.r. 6 aprile 1998, n. 11, *Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d’Aosta*, artt. 2-4, *Piano Territoriale Paesistico* e art. 11, *Piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico*. Il ricorso a tale normativa quale riferimento per la gestione forestale riflette la perdurante assenza di una disciplina organica regionale in materia, la cui elaborazione è rimasta incompiuta nonostante il rinvio operato dalla l.r. 5 agosto 1958, n. 6. [↑](#)
66. L.r. 8 luglio 2002 n. 12, *Nuove norme sull’ordinamento e sul funzionamento del Corpo forestale della Valle d’Aosta e sulla disciplina del relativo personale*; l.r. 26 marzo 2024, n. 3, *Disposizioni in materia di Corpo valdostano dei vigili del fuoco e Corpo forestale della Valle d’Aosta, nell’ambito di un autonomo comparto di negoziazione denominato “Sicurezza e Soccorso Valle d’Aosta”* e poi l.r. 7 dicembre 2009, n. 45, *Disposizioni per la tutela e la conservazione della flora alpina*. È in corso di approvazione da parte del Consiglio regionale un disegno di legge recante Nuove disposizioni sull’ordinamento e sul funzionamento del Corpo forestale della Valle d’Aosta e sulla disciplina del relativo personale che prevede l’abrogazione della l.r. 8 luglio 2002, n. 12 e di altre disposizioni in materia, sul quale il Consiglio permanente degli Enti Locali ha reso parere positivo (parere n.1/2026 del 14 gennaio 2026).
67. Art. 4, *Struttura del Corpo forestale*, comma 1, della l.r. 8 luglio 2002, n. 12, *Nuove norme sull’ordinamento e sul funzionamento del Corpo forestale della Valle d’Aosta e sulla disciplina del relativo personale* e art. 2, *Attribuzioni del Corpo forestale della Valle d’Aosta*, comma 4bis, della medesima legge, aggiunto dalla l.r. 6 luglio 2016, n. 9, *Modificazioni alla legge regionale 8 luglio 2002, n. 12*. [↑](#)
68. Art. 2, co., 4-bis, l.r. 12/2002. [↑](#)
69. Art. 3 della l.r. 5 aprile 1973, n. 13, *Norme sulla istituzione e sul funzionamento delle comunità montane*. Poi soppresse da l. r. 5 agosto 2014, n. 6, *Nuova disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi dei Comuni e degli altri enti locali, nonché disposizioni relative all’ufficio di segretario di ente locale*. [↑](#)
70. Si vedano *ex plurimis*, A. Mitrotti (2025), *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad “alta quota” del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale scientifica, Napoli, pp. 271 e ss.; M. Carrer (2025), *Ce qu’on entend sur la montagne. La legge n. 131 del 2025 e la*

nuova stagione di attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost., in *L'Italia Forestale e Montana*, 4, pp. 229 e ss.; M. Carrer (2021), *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano; C. Burelli (2024), *Il regime giuridico della montagna nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, pp. 661 e ss.; A. Gentilini (2021), *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, pp. 20 e ss.; A. Crosetti (2017), *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, pp. 177 e ss.; C. Desideri (2015), *La montagna nella legislazione italiana. Dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, in *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette* (a cura di R. Louvin, P. Macchia), Arcane, Rimini, pp.71 e ss.. [↑](#)

71. Art. 10, co. 1, l.r. 5 agosto 2014, n. 6, cit. [↑](#)
72. Sul CELVA si v. C. Favai (2020), *Il sistema delle autonomie locali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit., pp. 321 e ss.. [↑](#)
73. Art. 10, co. 3, L. R. 5 agosto 2014, n. 6, cit.. [↑](#)
74. Fra i tanti, H. Jonas (2002), *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, curato da P. P. Portinaro, Biblioteca Einaudi 2002, prima edizione del 1979 (*Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*); R. Bifulco (2008), *Diritto e generazioni future*, Jovene, Napoli; R. Bifulco, A. D'Aloia (2008) (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Jovene, Napoli. E poi, D. Birnbacher (2006), *Responsibility for future generations - scope and limits*, in *Handbook of Intergenerational Justice*, Edited by Joerg Chet Tremmel, Edward Elgar, p. 23 e ss.; H. Ruiz Fabri, ROSOUX V., A. Donati (2023) (a cura di), *Representing the Absent*, Nomos, 1st Edition; A. D'Aloia (2022), *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, pp. 1 e ss.. [↑](#)
75. L.r. 5 agosto 2014, n. 6, artt. 8 e 16 (come modificati dalla l.r. 26 maggio 2025, n. 15), *Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi dei Comuni e degli altri enti locali, nonché disposizioni relative all'ufficio di segretario di ente locale*. [↑](#)
76. Sulle funzioni di pianificazione territoriale, predisposizione di piani e programmi annuali che riconoscevano un ruolo di coordinamento sovracomunale alle Comunità montane cfr. Corte cost., 10 febbraio 2014, n. 22. [↑](#)
77. L.r. 5 aprile 1973, n. 13, art. 3, che qualificava la Comunità montana come "minima unità territoriale di programmazione socio-economica e di pianificazione urbanistica"; art. 9, lett. e), che attribuiva al Consiglio la deliberazione del Piano pluriennale di sviluppo economico-sociale e del Piano urbanistico comprensoriale; art. 17, che imponeva agli altri enti operanti nel territorio l'obbligo di adeguarsi ai piani della Comunità montana; art. 20, lett. d) ed e), che includeva le strutture agricole e forestali e il dissesto idrogeologico tra i parametri di riparto dei fondi regionali. [↑](#)
78. L.r. 2 novembre 1987, n. 91, artt. 3 e 4, che ridefinivano le competenze delle Comunità montane esclusivamente come funzioni demandate dai Comuni o delegate dalla Regione, eliminando ogni competenza programmatoria propria. [↑](#)
79. L.r. 7 dicembre 1998, n. 54, artt. 73 ss.. [↑](#)
80. L.r. 5 agosto 2014, n. 6, art. 1. [↑](#)
81. L.r. 5 agosto 2014, n. 6 attribuisce loro solo una successione patrimoniale e gestionale dei servizi comunali associati, escludendo competenze proprie nella tutela del territorio montano o nella gestione forestale. [↑](#)
82. Sull'inapplicabilità del TUEL ai Comuni valdostani, cfr. TAR Valle d'Aosta, 7 novembre 2001, n. 105. Sulla delega di competenze amministrative ai Comuni in materia di tutela del paesaggio, cfr. l. 5 agosto 1978, n. 196; l.r. 21 maggio 1994, n. 18; TAR Valle d'Aosta, 28 marzo 2001, n. 30. Sulla gestione coordinata delle proprietà frammentate, cfr. d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 12 (TUFF). [↑](#)
83. A commento della legge 20 novembre 2017, n. 168, che riconosce tali istituzioni come elementi fondamentali per la vita delle comunità locali e per la conservazione del patrimonio naturale v., *ex multis*, M. Cosulich (2017), *La legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, pp. 691 e ss.; G. Pagliari (2019), "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), in *Il diritto dell'economia*, 1, pp. 11 e ss.; W. Giulietti (2018), *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, in *Il diritto dell'economia*, 3, pp. 18 e ss.; R. Volante (2018), *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l.20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. com.*, 5, pp.1068 e ss.. [↑](#)
84. Sul punto cfr. Corte cost. n. 228/2021 che afferma anche che l'amministrazione di tali beni spetta

- agli “enti esponenziali delle collettività titolari” i quali operano secondo statuti, consuetudini e autonomie storiche. [↑](#)
85. Lo Statuto speciale della Valle d’Aosta, all’art. 2, lett. o), attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria in materia di usi civici, consorzierie e forme di proprietà collettiva. Ciò significa che tali istituti non sono semplici entità di diritto privato, ma parte dell’ordinamento istituzionale regionale, pienamente riconosciute come soggetti deputati alla gestione del territorio montano. [↑](#)
86. *Supra* n. 39. [↑](#)
87. N. P. Alessi (2025), *La recente legge regionale valdostana in materia di consorzierie: situazione attuale e prospettive future*, in R. Louvin, R. Calvo, *Les communs fonciers dans l’espace alpin*, ESI, Napoli, spec. p. 77 ove riprende U. Petronio (1988), *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di A. Cortese, Giuffrè, Milano, pp. 489 e ss.; V. Cerulli Irelli (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, pp. 428 e ss.. [↑](#)
88. La competenza statutaria permette alla Regione di intervenire legislativamente non solo sull’ordinamento delle consorzierie, ma anche su materie connesse come agricoltura, foreste e tutela del paesaggio. Cfr. Corte cost., 17 luglio 2013, n. 238. [↑](#)
89. Sul punto merita la ricostruzione della normativa in materia in Valle d’Aosta di cui tratta N. P. Alessi (2025), *La recente legge regionale valdostana in materia di consorzierie: situazione attuale e prospettive future*, cit., spec. pp. 75 e ss.. [↑](#)
90. Corte cost., 06 ottobre 2021, n. 228 ribadisce la natura di “comproprietà intergenerazionale” dei domini collettivi. L’art. 7-bis del Codice tutela le “espressioni di identità culturale collettiva” basate sulla connessione tra beni materiali e immateriali, potendosi imporre vincoli di destinazione d’uso per garantire la continuità dell’espressione culturale (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 5/2023; Cons. Stato, ord. n. 5357/2022). A. Germanò (2023), *Sulla lettera “f”) del comma 1 dell’art. 3 della legge n. 168/2017*, in *Diritto agroalimentare*, 3, pp. 435 e ss.; V. Cerulli Irelli (2021), “*Usi civici” e “proprietà collettiva”: principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, pp. 2534 e ss. R. Louvin (2022), *La funzione ambientale dei domini collettivi*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 3, pp. 210 e ss.. [↑](#)
91. Sul punto cfr. Cons. Stato, 5 dicembre 2023 n. 10597; L. Petrelli (2024), *Il riposizionamento dei domini collettivi nell’ambito dei nuovi assetti dello sviluppo locale per la rivitalizzazione delle aree rurali*, in *Annali della Facoltà Giuridica*, 13, pp. 393 e ss.; C. Bona (2023), *In tema di usi civici e domini collettivi*, in *Il Foro italiano*, 11, pp. 3235 e ss.; P. Piras (2023), *Gli usi civici e la nuova dimensione paesaggistico-ambientale. Piccolo sogno a occhi aperti?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, pp. 965 e ss.; F. Marinelli (2023), *Gli assetti fondiari collettivi nelle pagine di Paolo Grossi*, in *Rassegna di diritto civile*, 1, pp. 381 e ss.. [↑](#)
92. Lo Statuto speciale della Valle d’Aosta riconosce le consorzierie come enti titolari di patrimoni collettivi, attribuendo alla Regione competenza legislativa primaria in materia di “usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali” (art. 2, lett. o). [↑](#)
93. L’art. 11 della l.r. 19/2022, rubricato *Pianificazione territoriale, ambientale e energetica specifica*. [↑](#)
94. Art. 2, co. 3, l.r. 19/2022. [↑](#)
95. Art. 15, Legge regionale 1° agosto 2022, n. 19, *Norme in materia di consorzierie e di altre forme di dominio collettivo*, rubricato *Pianificazione boschiva e pascoliva*, merita di essere riportato poiché stabilisce: “Le Consorzierie partecipano attivamente, in conformità alla normativa di settore, alla programmazione strategica e alla pianificazione forestale e pascoliva, sulla base degli obiettivi e delle linee d’azione stabilite dalla Regione, esprimendo le specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche del loro territorio, anche al fine di prevenire i rischi idrogeologici e di promuovere azioni di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico.1 bis. Stante l’interesse pubblico del patrimonio boschivo e fatti salvi i diritti di proprietà e di godimento dei consortisti, la Regione promuove la gestione forestale sostenibile dei boschi di proprietà delle Consorzierie e, in accordo con queste ultime, può effettuare interventi selvicolturali volti a garantirne la multifunzionalità attraverso i cantieri di lavoro di cui all’articolo 1 della legge regionale 27 luglio 1989, n. 44 (Norme concernenti i cantieri forestali, lo stato giuridico ed il trattamento economico dei relativi addetti), o mediante affidi a imprese forestali nei casi previsti dall’articolo 2, comma 2, della legge regionale 1° febbraio 2010, n. 3 (Disciplina degli aiuti regionali in materia di foreste).” [↑](#)
96. L.r. 18 luglio 2012, n. 20, *Disposizioni in materia di riordino fondiario*, art. 2, co. 2, lett. a) e b), che individua tra le finalità degli interventi di riordino fondiario “una razionale utilizzazione del territorio montano, contrastando la frammentazione e la polverizzazione fondiaria” e “il mantenimento e al consolidamento del tessuto sociale vitale nelle zone rurali, contrastando l’abbandono del territorio”.

Il fenomeno dell'abbandono ha determinato, nel corso degli ultimi decenni, un significativo incremento della superficie forestale valdostana per riconquista naturale di terreni un tempo coltivati (l.r. 6 aprile 1998, n. 11, art. 33, co. 3, lett. e), come modificato dalla l.r. 18 giugno 2009, n. 18). [↑](#)

97. L.r. 18 luglio 2012, n. 20, art. 9, lett. e-bis), che prevede nei piani di riordino fondiario "l'elenco delle particelle risultanti di proprietà di persone irreperibili, sconosciute o decedute senza eredi, ovvero decedute con eredi in assenza di presentazione della dichiarazione di successione nei termini di legge o in caso di rinuncia espressa all'eredità". [↑](#)
98. L.r. 22 agosto 1958, n. 4, *Norme regionali in materia di foreste e di terreni montani*. [↑](#)
99. Sul punto M. Mauro (2025), *Il problema della frammentazione delle proprietà forestali e gli strumenti di aggregazione e cooperazione tra proprietari e tra imprese*, in *L'Italia forestale e Montana*, 2, pp. 85 e ss.. [↑](#)
100. Art. 12 del d.lgs. n. 34/2018 (TUFF). [↑](#)
101. La distinzione tra programmazione e pianificazione si fonda sulla diversa funzione degli strumenti: la prima individui indirizzi generali e priorità; la seconda definisce modalità e tempi di attuazione. Come osservato da M. S. Giannini (1983), voce *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIII, spec. p. 629, "non ammette definizioni né giuridiche né economiche, ma solo una nozione logica. Esistendo un'attività di durata proiettata nel futuro, è pianificazione la determinazione: a) dell'ordine temporale o di quello spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo" (cita qui la fonte della citazione)". E poi, M. Stipo (1991), voce *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, pp. 1 ss.; N. Rangone (2009), *Le programmazioni economiche*, Il Mulino, Bologna, pp. 22 e ss.; C. Gessa (1986), voce *Programmazione (Dir. pubblico e Pol. econ.)*, in *Noviss. dig. it.*, app. VI, Torino, pp. 38 e ss.. [↑](#)
102. S. Bolognini (2019), *La "programmazione forestale": la strategia forestale nazionale e i programmi forestali regionali*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs.3 aprile 2018, n.34)*, a cura di N. Ferrucci, Wolters Kluwer, Milano, spec. pp. 59 e ss.; M. Brocca (2019), *La pianificazione forestale*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs.3 aprile 2018, n.34)*, (a cura di Ferrucci N.), Wolters Kluwer, Milano, 2019, spec. pp.100 e ss.; P. Corona (2024), *La "nuova" pianificazione forestale in Italia*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 4, pp.161 e ss.. [↑](#)
103. D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), art. 6, co. 2, prevede che le Regioni adottino Programmi Forestali Regionali in attuazione della Strategia Forestale Nazionale, al fine di definire obiettivi specifici e linee d'azione in funzione delle peculiarità territoriali. In Valle d'Aosta, in assenza di un Programma Forestale Regionale dal 2010 e nelle more dell'adozione del nuovo PFR (2026-2040), la gestione forestale si è fondata sulla l.r. 22 agosto 1958, n. 4, *Norme sulle foreste e sui territori montani*, che rinvia alla normativa statale, e sui piani economici di assestamento forestale predisposti da Comuni e consorzierie ai sensi della normativa vigente in materia di gestione del patrimonio silvo-pastorale. [↑](#)
104. [Regione autonoma Valle d'Aosta, Programma Forestale Regionale della Valle d'Aosta - Valutazione Ambientale Strategica - Sintesi in linguaggio non tecnico, novembre 2025](#). [↑](#)
105. Il *Programma Forestale Regionale della Valle d'Aosta - Valutazione Ambientale Strategica - Sintesi in linguaggio non tecnico* individua fra le criticità "strutturali e organizzative" la "frammentazione fondiaria, mancanza di una legge forestale regionale, assenza di coordinamento e governance debole". [↑](#)
106. L. r. 6 aprile 1998, n. 11, *Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*. [↑](#)
107. Il Programma si articola intorno a cinque obiettivi specifici: rafforzare la governance e l'organizzazione del settore (OS1), a migliorare la resilienza, la funzione protettiva e la biodiversità alla luce dei cambiamenti climatici (OS2), a sviluppare filiere locali e bioeconomia (OS3); rafforzare la capacità tecnica e operativa (OS4) e infine rafforzare cultura forestale e dialogo sociale (OS5). L'attuazione di questi obiettivi dovrebbe consentire alla Regione di allinearsi alle linee d'azione nazionali ed europee e di dotarsi di uno strumento programmatico adeguato alle esigenze del territorio valdostano, superando la frammentazione gestionale del passato. [↑](#)
108. Art. 6, commi 3, 4, 5 del TUFF. [↑](#)
109. La notizia è riportata da *AostaSera* del 10 marzo 2026, con dichiarazione dell'Assessora all'Agricoltura Speranza Girod. [↑](#)
110. Regione autonoma Valle d'Aosta, *Struttura Foreste e sentieristica, PFIT - Piani forestali di indirizzo territoriale*, documento disponibile sul sito istituzionale della Regione autonoma Valle d'Aosta. [↑](#)

111. Art. 6, L.R. 10 aprile 1997, n. 12, *Regime dei beni della Regione autonoma Valle d'Aosta*. [↑](#)
112. Come si evince dal Programma Forestale della Valle d'Aosta - Valutazione di impatto ambientale nella ricostruzione dell'attuale situazione di boschi e foreste ai quali ad oggi manca una disciplina e una politica di coordinamento aggiornata alle nuove esigenze della situazione climatica e ambientale. [↑](#)
113. Per provvedimenti ablativi s'intendono l'espropriazione, l'occupazione temporanea e la requisizione incidono sui diritti costituzionalmente garantiti, quali la proprietà privata (art. 42, Cost.) e la libertà d'iniziativa economica privata (art. 41, Cost.) all'esito di un bilanciamento che attribuisce prevalenza agli interessi pubblici indicati dalla legge. Si realizza l'ablazione a spese della collettività, cioè dietro corresponsione di un indennizzo al destinatario passivo dell'ablazione (art. 42, co. 3°, Cost.). Cfr. Corte cost., 28 marzo 1970, n. 63 poi ripreso da ultimo da: Cass. civ., sez. I, 07 novembre 2024, n. 28688; Cass. civ., sez. I, 09 luglio 2024, n. 18675; Cass. civ., sez. I, 18 maggio 2024, n. 10500; Cass. civ., sez. I, 05 dicembre 2023, n. 33928; Cass. civ., sez. I, 13 maggio 2023, n. 9871. [↑](#)
114. S. Romano (1947), *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, pp. 14 e ss.; A. Romano (1987), voce *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto disc. pubbl.*, Utet Giuridica, Torino, pp.30 e ss.. [↑](#)
115. Qui il termine è impiegato in senso ampio, comprensivo sia del fine concreto, cfr. A. M. Sandulli (1964), *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, pp.172 e ss., sia dello scopo dell'atto, cfr. M. S. Giannini (1939), *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Giuffrè, Milano. [↑](#)
116. Si vedano R. Cavallo Perin (1990), *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, spec. pp. 3 e ss., e 27 e ss.; in particolare sulle ordinanze sindacali di requisizione pp. 36 e ss., R. Villata (2005), *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, (a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca), Monduzzi Editore, Bologna, 2005, spec. p. 858 ove l'A. definisce le requisizioni come "provvedimento di importanza minore che nacque in vista del soddisfacimento di esigenze dell'autorità militare per far fronte ad eventi bellici". G. B. Verbari (1989), voce *Requisizione (dir.amm)*, in *Enc. dir. XXXIX*, Giuffrè, Milano, pp. 914 e ss.; G. Coletti (1950), *Considerazioni in tema di requisizioni in uso*, Vol. 73, Parte quarta: monografie e varietà, *Il foro italiano*, pp. 66 e ss.; M. Di Rienzo, *La requisizione d'urgenza*, cit., p. 37. [↑](#)
117. Ciò confermato dal Cons. Stato, sez. VI, 01 dicembre 2011, n. 6351. [↑](#)
118. Disciplinata dalla legge regionale 3 dicembre 1982, n. 85, *Prevenzione e lotta agli incendi dei boschi* e dalla legge regionale 30 luglio 1991, n. 32, *Norme per la ricostituzione dei boschi distrutti o degradati da eventi calamitosi di eccezionale entità*. [↑](#)
119. Art. 4, co. 5, della l.r. 85/1982. [↑](#)
120. Art. 5, co. 2, della l.r. 32/1991. [↑](#)
121. Art. 4, co. 3, l.r. 85/1982. [↑](#)
122. La Legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Legge di Bilancio 2022*. [↑](#)
123. L. 30 dicembre 2021, n. 234, *Legge di bilancio 2022*, art. 1, commi 846-847. Il comma 846 prevede che «i proprietari e i possessori, pubblici e privati, di boschi infestati o minacciati dal bostrico tipografo possono provvedere, previa comunicazione alla regione, ad effettuare le necessarie operazioni di prevenzione e di abbattimento delle piante infestate, anche in deroga ai divieti di cui al comma 821 e all'articolo 12 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, nonché alle autorizzazioni di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Il comma 847 stabilisce che "le regioni possono provvedere in luogo dei proprietari alle attività di cui al comma 846, in caso di loro prolungata inerzia". [↑](#)
124. Art. 835 c.c. e art. 7, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2248. Non vi sono leggi speciali che disciplinano la requisizione del patrimonio boschivo salvo un riferimento all'art. 14 del R.D. 18 agosto del 1940, n. 174, *Norme sulla disciplina della requisizione* - anche detto Testo Unico sulle requisizioni - abrogato dal Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, *Codice dell'ordinamento militare*, che prevedeva la requisizione del legname. Merita di essere qui riportato il testo "Le requisizioni per l'approvvigionamento dei legnami possono avere per oggetto il soprassuolo dei boschi, i tagli boschivi in corso di esecuzione, gruppi di piante, di alberature, piante sparse per la produzione di legname da ardere o da lavoro, legname da opera e da ardere e carbone vegetale, in qualsiasi fase di allestimento, nonché qualunque altro bene destinato alla produzione, alla lavorazione, al deposito e al trasporto dei legnami". Non vi è alcun riferimento, invece, a boschi e

foreste. [↑](#)

125. Come hanno precisato il T.A.R., Perugia, sez. I, 12/04/2021, n. 262 e Cons. Stato, sez. IV, 09/07/2002, n. 3823. [↑](#)
126. Art. 2, comma 4, lett. a) L.r. 10 aprile 1997, n. 12. [↑](#)
127. Art. 6, L.r. 10 aprile 1997, n. 12. [↑](#)
128. Art. 12, comma 2, disp. prel. c.c.. [↑](#)
129. Art. 3, l.r. 11/2004. Sul punto cfr. T.A.R. Valle d'Aosta, 20 febbraio 2020, n. 7 secondo cui la competenza amministrativa si determina in base alla natura e al livello dell'interesse coinvolto: comunale o sovracomunale/regionale. Il Sindaco esercita poteri diversi a seconda che agisca ex art. 50 TUEL (come rappresentante della comunità locale, per interessi comunali) oppure ex art. 54 TUEL (come Ufficiale di Governo, per la tutela dell'incolumità pubblica e sicurezza urbana). Rientra quindi nella competenza comunale l'adozione di provvedimenti urgenti relativi al patrimonio boschivo comunale o alla sicurezza della popolazione locale, inclusa la requisizione in casi di grave e imminente pericolo. [↑](#)
130. L'indennità deve basarsi sul valore venale del bene e, nei casi di occupazione o privazione temporanea, sulla durata della perdita del godimento (artt. 40 e 50 D.P.R. 327/2001; Corte Cost. n. 187/2014). [↑](#)
131. La disciplina regionale prevede gli adempimenti notificatori e comunicativi diretti ad assicurare il contraddittorio con il proprietario nelle diverse fasi del procedimento espropriativo, articolato attraverso comunicazioni preventive, diritto di presentare osservazioni in fase progettuale e partecipazione ai sopralluoghi e alla redazione dei verbali di consistenza, cfr. art. 12, l.r. 11/2004. [↑](#)
132. Il riferimento è alle già citate l. r.n. 11/ 2004 e l.r. n. 12/1997. [↑](#)
133. Art. 2, comma 1, l.r. 11/2004. [↑](#)
134. Sulla temporaneità della requisizione da ultimo v. E. Jona (2025), *La requisizione come strumento di politica emergenziale*, in *Dir.amm.*, 2, spec. pp. 620 e ss.; E. Guarnieri (2025), *Immobili occupati e requisizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, pp. 785 e ss.. [↑](#)
135. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5538; Cass. civ., sez. II, 18 maggio 2025, n. 13201; Cass. civ., sez. Trib., 27 aprile 2025, n. 10998; Cons. Stato, sez. III, 28 aprile 2025, n. 3589; Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2025, n. 1236; Cass. civ., sez. I, 29 luglio 2009, n. 17558. [↑](#)
136. Cfr. Cass., Sez. Un., 28 aprile 1989, n. 2016; Cass., Sez. I, 11 gennaio 1999, n. 182; Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2007, n. 10; Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3854; Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 846. E poi, G. Torelli, *Il patrimonio boschivo nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione e assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2021, pp. 1 e ss.; A. Crosetti (2017), *Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi*, in *Mondi montani da governare*, (a cura di Louvin R.), pp. 57 e ss.. [↑](#)
137. Manca nella legislazione valdostana una definizione di boschi di protezione, la quale si fa risalire a quella presente all' art. 3, lett. r), del TUFF che appunto li qualifica tali mentre il Valle d'Aosta, pur coincidendo nella definizione vengono definite "foreste di protezione diretta". Sul punto si veda *Foreste di protezione: tecniche gestionali e innovazione nelle Alpi occidentali* (programma Alcotra 2007/2013), Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia Francia. Cfr. F. Meloni, E. Lingua, R. Motta (2006), *Analisi della funzione protettiva delle foreste: l'esempio della "Carta delle foreste di protezione diretta della Valle d'Aosta"*, in *Forest@*, 3, pp. 420 e ss.. [↑](#)
138. Il requisito dell'urgenza non implica necessariamente l'imprevedibilità dell'evento, potendo sussistere anche in presenza di situazioni strutturali che richiedano interventi immediati per evitare l'aggravarsi del danno; sul punto cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 9 settembre 2022, n. 7885, secondo cui "la circostanza che la vicenda fosse già nota all'amministrazione non ha di per sé rilevanza sull'esistenza o meno del pericolo di danno [...] l'assoluta imprevedibilità della situazione da affrontare non può considerarsi un presupposto indefettibile per l'adozione delle ordinanze"; Consiglio di Stato, Sez. II, 22 luglio 2019, n. 5150, che ammette il ricorso al potere *extra ordinem* anche quando la situazione di pericolo sia imputabile alla stessa amministrazione; Consiglio di Stato, 28 gennaio 2011, n. 654, ove si afferma che "anche un fenomeno negativo persistente e non adeguatamente fronteggiato con i mezzi ordinari [...] può, per l'ormai indifferibile urgenza nel provvedere, dare effettivamente luogo ad una necessità tale da richiedere l'eccezionale ricorso a poteri straordinari". [↑](#)
139. Sul tema E. Jona (2025), *La requisizione come strumento di politica emergenziale*, in *Dir. Amm.*, 2, pp. 589 e ss. e, e poi a Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2007, n. 10, ove si sottolinea che il potere di requisizione esercitato dall'amministrazione pubblica, nel caso di specie dal Sindaco, in mancanza di

condizioni eccezionali, non poteva legittimamente superare i limiti stabiliti dalla legge, definendo così i criteri per il risarcimento del danno derivante dall'occupazione illegittima dell'immobile. A commento della sentenza si veda F. Manganaro, G. Tropea (2008), *La requisizione alla luce delle esigenze autonomistiche comunali e nuovo b39anco di prova del riparto di giurisdizione*, in *Urbanistica e appalti*, 1, pp. 85 e ss.. [↑](#)

140. Un esempio di tale limitazione è rappresentato dalla requisizione di alloggi destinati a persone senza fissa dimora, configurandosi come mera allocazione abitativa non riconducibile a cause specifiche idonee a giustificare l'intervento ablatorio. Sul punto, cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2007, n. 10. Nello stesso senso, v. T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. III, 7 aprile 2011, n. 861; Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3854; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III, 6 ottobre 2006, n. 3514; T.A.R. Molise - Campobasso, Sez. I, 26 gennaio 2006, n. 31; Cass., Sez. I, 11 gennaio 1999, n. 182; Cass., Sez. un., 28 aprile 1989, n. 2016. [↑](#)
141. Art. 1051 c.c. e, si dà conto, senza pretesa di esaustività, di chi ha scritto in merito: M. Comporti (1990), voce *Servitù*, in *Enc. dir.*, Vol. XLII, pp. 274 e ss. R. Triola (2011), *Servitù prediali (artt. 1027-1099)*, in *Commentario del codice civile*, dir. da E. Gabrielli, vol. II, *Della proprietà*, UTET, Torino; G. Caruso, G. Spanò (2013), *Le servitù prediali*, Milano; B. Biondi (1967), *Le servitù*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, dir. da A. Cicu, F. Messineo, Milano, 1967; G. Grosso, G. Deiana (1963), *Le servitù prediali*, in *Trattato di diritto civile italiano*, dir. da F. Vassalli, vol. I, Torino; G. Spanò (2019), *Servitù prediali*, Key, Frosinone, 2019; da ultimo sulle servitù prediali si veda C. Castaldo (2025), *Le servitù prediali pubbliche nel contesto della proprietà pubblica*, in *Ceridap*, 3. E poi cfr. Corte cost., 10/05/1999, n. 167; Cass., Sez. Un., 27/01/2025, n. 1900; Cass., Sez. II, 7/11/2024, n. 28683; Cass., Sez. II, 2/04/2024, n. 8660; Cass., Sez. II, 20 dicembre 2021, n. 40824; Cass., 30 settembre 2015, n. 19388; Cass., 29 febbraio 2012, n. 3125; Cass., Sez. II, 27 agosto 2020, n. 17940; Cass., Sez. II, 12 maggio 2020, n. 8779. [↑](#)
142. La requisizione, ammessa solo in presenza di grave e urgente necessità imprevedibile, è misura eccezionale e temporanea, inidonea a gestire situazioni strutturali come la frammentazione fondiaria (TAR Lazio, 31 ottobre 2006, n. 6283). Per tali casi, l'ordinamento prevede strumenti specifici e ordinari: la gestione sostitutiva dei terreni frammentati o silenti (d.lgs. 34/2018, art. 12), le procedure valdostane di riordino fondiario anche per beni di irreperibili (Corte cost., 29 aprile 2020, n. 78) e gli istituti dell'espropriazione o asservimento per opere forestali (TAR Valle d'Aosta, 28 giugno 2017, n. 65; l.r. 11/2004). [↑](#)

## **L'autonomia regionale alla prova del P.N.R.R. e del Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 dell'UE: situazione attuale e prospettive future**

Nicolò Lagrosa<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il contributo esamina il ruolo delle Regioni nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, in prospettiva, del futuro Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034.*

*Nella prima parte, si ricostruiscono le modalità di coinvolgimento delle Regioni nelle fasi di elaborazione, governance e attuazione del PNRR. Ne risulta un assetto fortemente centralizzato, nel quale alle autonomie regionali è stato attribuito prevalentemente un ruolo attuativo, nonostante molte delle misure previste dal Piano incidano su ambiti riconducibili alla competenza legislativa delle Regioni. Alla luce della giurisprudenza costituzionale e del principio di leale collaborazione, un più adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali avrebbe richiesto il ricorso a strumenti cooperativi più incisivi, in particolare a intese e accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni.*

*Nella seconda parte, l'analisi prende in esame le recenti riforme interne della politica di coesione e la proposta della Commissione europea relativa al QFP 2028-2034, evidenziando come l'assetto del futuro Quadro finanziario pluriennale, modellato sull'esperienza del PNRR e fondato su piani nazionali orientati ai risultati, rischi di accentuare ulteriormente la marginalizzazione delle autonomie territoriali. Da qui la necessità di ripensare, alla luce dell'assetto delineato dal QFP 2028-2034, le modalità di raccordo fra Stato e Regioni, così da superare le criticità emerse nell'esperienza del PNRR e assicurare un effettivo coinvolgimento degli enti territoriali.*

(Abstract) ENG

*The paper examines the role of the Regions within the framework of Italy's National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and, prospectively, of the European Union's future 2028-2034 Multiannual Financial Framework (MFF).*

*In the first part, it reconstructs how the Regions have been involved in the drafting, governance, and implementation phases of the PNRR. What emerges is a strongly centralized structure, in which regional authorities have been assigned primarily an*

*implementing role, despite the fact that many of the measures envisaged by the Plan affect areas falling within the Regions' legislative competence. In light of constitutional case law and the principle of loyal cooperation, a more appropriate involvement of territorial autonomies would have required the use of more robust cooperative instruments, in particular understandings and agreements within the State-Regions Conference.*

*In the second part, the analysis examines the recent internal reforms of cohesion policy and the European Commission's proposal concerning the 2028-2034 MFF, highlighting how the structure of the future Multiannual Financial Framework, modelled on the experience of the PNRR and based on results-oriented national plans, risks further exacerbating the marginalization of territorial autonomies. Hence the need to rethink, in light of the framework outlined by the 2028-2034 MFF, the forms of coordination between the State and the Regions, so as to overcome the critical issues that emerged in the PNRR experience and ensure the effective involvement of territorial entities.*

## **Sommario:**

**1. Le Regioni e il PNRR - 1.1. Il processo di elaborazione del PNRR - 1.2. La governance del PNRR - 1.3. L'attuazione del PNRR - 2. Oltre il NGEU: il Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 - 2.1. La nuova politica di coesione fra riforme interne e la proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034 - 3. Conclusioni**

### **1. Le Regioni e il PNRR**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito "Piano" o "PNRR"), predisposto sulla base del Regolamento UE 2020/241 e delle *Country specific recommendation*, prevede numerosi interventi che afferiscono e incidono sulla competenza legislativa, sia concorrente sia residuale, delle Regioni<sup>[2]</sup>.

Benché la natura giuridica del PNRR resti oggetto di un acceso dibattito<sup>[3]</sup> - ma la questione non può essere qui adeguatamente approfondita - non può negarsi che il Piano produca un «qualche effetto vincolante sul circuito con cui si determina l'indirizzo politico e amministrativo da parte di ciascuno degli Stati membri»<sup>[4]</sup>, con ricadute vincolanti anche sulle Regioni.

In questo senso, oltre alla natura *performance based* del Piano e alla clausola di non reversibilità<sup>[5]</sup>, assume particolare rilievo la disciplina dei poteri sostitutivi e del superamento del dissenso prevista rispettivamente agli articoli 12 e 13 del primo atto attuativo del PNRR, il decreto-legge n. 77 del 2021<sup>[6]</sup>.

L'articolo 12 prevede due condizioni essenziali per l'attivazione del potere sostitutivo da parte dello Stato<sup>[7]</sup>. La prima riguarda i casi in cui le Regioni: (i) non rispettino gli obblighi e gli impegni relativi all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, (ii) non adottino atti o provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, (iii) diano esecuzione a tali progetti con ritardo, inerzia o difformità. La seconda attiene alla messa a rischio del conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.

L'articolo 13, comma 2, stabilisce, invece, che nei casi in cui le Regioni o gli enti locali esprimano dissenso, diniego, opposizione o adottino qualunque altro atto equivalente in

modo tale da precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento del PNRR, la Segreteria tecnica - anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR - propone, entro cinque giorni, al Presidente del Consiglio, o al Ministro per gli affari regionali, di sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni al fine di concordare le iniziative da assumere, da definirsi entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso inutilmente tale termine senza che siano assunte decisioni idonee alla realizzazione dell'intervento, il Presidente del Consiglio, o il Ministro per gli affari regionali, propone al Consiglio dei ministri le iniziative ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Sulla base degli elementi appena richiamati, si può affermare che le Regioni, tanto in qualità di soggetti titolari di competenze legislative in riferimento a molteplici interventi previsti nel PNRR quanto in qualità di soggetti attuatori del Piano<sup>[81]</sup>, avrebbero dovuto essere pienamente coinvolte sin dalla fase di predisposizione del Piano.

Nel presente scritto si proverà, dunque, ad approfondire le modalità attraverso le quali tale coinvolgimento avrebbe dovuto realizzarsi.

Com'è noto, oltre a quanto sancito dall'articolo 117, comma terzo, ultimo periodo, Cost. in merito alle c.d. "leggi cornice", in assenza di una puntuale disciplina normativa, la Corte costituzionale ha elaborato, nel corso degli anni, una serie di limiti e di criteri volti a risolvere la distribuzione del potere legislativo fra Stato e Regioni tanto con riferimento ai provvedimenti che intersecano una pluralità di materie, talune di competenza statale e talaltre di competenza regionale, quanto con riguardo a quelli che vertono su singole materie incidenti su interessi la cui tutela rientra nella competenza sia dello Stato che delle Regioni.

Si tratta, in estrema sintesi, (i) del criterio della prevalenza, che trova applicazione quando risulta «evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»<sup>[91]</sup>; (ii) del criterio della chiamata in sussidiarietà<sup>[101]</sup>; (iii) dei criteri dell'"intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali tale da rendere impossibile la prevalenza di una materia sulle altre<sup>[111]</sup> e della "forte incidenza" dell'esercizio della funzione legislativa statale, anche nelle materie di competenza esclusiva, sulle competenze legislative regionali<sup>[121]</sup>.

Se il primo criterio si risolve nell'allocazione della funzione legislativa allo Stato o alle Regioni, gli altri due criteri non possono prescindere da una leale cooperazione tra Stato e Regioni. Il principio di leale cooperazione, tuttavia, pur dando copertura al c.d. sistema delle conferenze, «si svolge in un contesto caratterizzato da bassa o bassissima formalizzazione [...] [trattandosi di] un rapporto essenzialmente politico che si fonda integralmente sulla volontà delle parti di collaborare per raggiungere un determinato risultato»<sup>[131]</sup>. Inoltre, per quanto attiene alla sussidiarietà, questa «sconta [...] la perdurante assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale e mantiene un margine di indeterminatezza circa la concreta strumentazione operativa della concertazione»<sup>[141]</sup>.

A completamento del quadro preliminare, prima di affrontare la fase di elaborazione del Piano, è necessario richiamare due ulteriori elementi di contesto.

In primo luogo, il *Considerando* 34 del citato Regolamento UE 2020/241 afferma che «le

autorità regionali e locali possono essere *partner* importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti [e che] a tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale».

In secondo luogo, nel citato decreto-legge n. 77 del 2021, è stata prevista (all'art. 1, comma 3<sup>[151]</sup>) la competenza esclusiva dello Stato in merito agli aspetti organizzativi e di funzionamento del Piano. Ciò è avvenuto mediante il richiamo a due diversi titoli di competenza: quello previsto dall'articolo 117, comma secondo, lett. a), della Costituzione, concernente i rapporti dello Stato con l'Unione europea, e quello previsto dalla lett. m) del medesimo comma, riguardante la determinazione dei LEP. Se da un lato è innegabile che il PNRR risponda a specifici obblighi assunti dallo Stato in attuazione del Regolamento UE, dall'altro lato, l'art. 117, comma secondo, lett. a), Cost. concerne esclusivamente le relazioni di tipo istituzionale tra l'Italia e l'Unione europea (cui si aggiungono quelle delle Regioni) e non quelle di carattere ordinamentale<sup>[161]</sup>. Con riferimento, invece, al secondo titolo a legittimazione dell'intervento del Governo, non vi è dubbio, anzitutto, che una quota significativa delle misure previste dal Piano esuli dall'ambito della determinazione dei LEP<sup>[171]</sup>. Inoltre, poiché la determinazione dei LEP configura una c.d. "materia trasversale", il ricorso a tale ambito quale fondamento della legittimazione statale attribuisce allo Stato un ruolo particolarmente incisivo, caratterizzato da un'ampia flessibilità d'azione<sup>[181]</sup> che consente l'intervento anche in ambito di competenza esclusiva delle Regioni.

A ciò si aggiunga che, nello stesso decreto-legge n. 77 del 2021, a legittimazione della competenza esclusiva statale, è stato richiamato (all'art. 1, comma 2<sup>[191]</sup>) il principio dell'"interesse nazionale". Anche in questo caso, il richiamo appare difficilmente giustificabile, in quanto si tratta di un «tentativo che, dal punto di vista del diritto costituzionale, non pare poter risultare di una qualche efficacia, poiché fa riferimento a un paradigma»<sup>[201]</sup> superato dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

Risulta, dunque, evidente, stante la disciplina ora richiamata volta ad attribuire il coordinamento delle attività di gestione «alle singole amministrazioni centrali dello Stato dotate di competenza in relazione ai diversi interventi»<sup>[211]</sup>, che le Regioni sembrerebbero, «più che incaricate di svolgere ulteriormente la disciplina normativa, chiamate, invero, a dare attuazione al decreto-legge»<sup>[221]</sup>, e quindi, più in generale, al Piano.

Larga parte della dottrina ha, infatti, criticato le modalità di coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente di elaborazione del Piano. Tali osservazioni sono state avanzate sia alla luce di un sistema, quello delle Conferenze, che - come si vedrà a breve - non ha garantito agli enti territoriali sufficiente potere decisionale in ordine all'elaborazione del PNRR sia con riguardo, dal punto di vista strettamente costituzionale, al titolo giustificativo della competenza esclusiva statale richiamato dal decreto-legge n. 77.

In questo senso diversi autori hanno sostenuto che il coinvolgimento delle Regioni avrebbe dovuto avvenire mediante lo strumento dell'intesa<sup>[231]</sup> «conformemente al modello della c.d. "sussidiarietà legislativa"»<sup>[241]</sup>, in base al quale, come è noto, l'allocazione a livello statale di funzioni amministrative comporta una correlata attrazione della funzione legislativa, anche in ambiti di competenza regionale. Ne consegue, dunque, che il titolo costituzionale per l'esercizio della competenza legislativa da parte dello Stato non risiede, in questi casi, nell'articolo 117 Cost., ma nell'art. 118, che disciplina, appunto, la sussidiarietà amministrativa<sup>[251]</sup>. Il riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. m), Cost. di cui

all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 77 risulta pertanto inidoneo a giustificare un esercizio esclusivo della competenza legislativa statale da parte dello Stato nelle materie di competenza regionale, mentre sarebbe stato maggiormente adeguato e conforme alla giurisprudenza costituzionale il richiamo all'art. 118 e al modello della chiamata in sussidiarietà.

### **1.1. Il processo di elaborazione del PNRR**

Il coinvolgimento delle Regioni nella redazione del Piano è avvenuto principalmente mediante il sistema delle conferenze.

Una prima importante differenza fra il Governo Conte II e il Governo Draghi risiede nel fatto che nel corso del primo non sono mai state convocate né la Conferenza Stato-Regioni (CSR) né la Conferenza Unificata (CU), privilegiando la Conferenza delle Regioni (CR) quale sede di confronto politico con le Regioni. L'esecutivo guidato da Draghi ha, invece, optato per un coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza Unificata<sup>[26]</sup>.

Dall'agosto del 2020 al gennaio 2021 si registrano sei incontri informali, in sede di CR, fra le Regioni e i ministri competenti per il PNRR<sup>[27]</sup>. In particolare, nella riunione del 22 ottobre, il Ministro per gli Affari europei aveva accordato alle Regioni la possibilità di presentare proposte progettuali sia in maniera coordinata, attraverso la CR, sia singolarmente<sup>[28]</sup>.

Le Regioni, inoltre, già a partire dall'estate del 2020, avevano partecipato, per il tramite del Presidente della CR, sia alle riunioni del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) sia a quelle del Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) ai quali il Governo aveva deciso di affidare l'elaborazione del PNRR.

Al fine di «facilitare l'interlocuzione politica»<sup>[29]</sup>, la Conferenza delle Regioni aveva costituito, nell'agosto del 2020, un apposito coordinamento politico ristretto con l'obiettivo di svolgere un coordinamento e una sintesi delle proposte progettuali inviate dalle singole Regioni<sup>[30]</sup>. La stessa Conferenza, per «evitare l'invio di centinaia di progetti, eterogenei ed "ingestibili" sia tecnicamente che "politicamente"»<sup>[31]</sup>, aveva fornito alle Regioni delle linee guida per la predisposizione delle proposte. Fra queste vi erano: (i) un tetto di risorse complessivo, non superiore a 80 miliardi di euro; (ii) l'inserimento di progetti cantierabili entro il 2023 con una conclusione entro il 2026; (iii) una precisa analisi concernente obiettivi, indicatori e costi per l'individuazione di ciascun progetto<sup>[32]</sup>.

Tuttavia, come emerso da un'indagine condotta da Stefania Profeti e Brunetta Baldi, le schede progettuali inviate alla Cabina di regia della CR sono state circa 1.300 a fronte di un ammontare complessivo di circa 230 miliardi di euro<sup>[33]</sup>. L'elevato numero, l'eterogeneità e la varietà delle proposte hanno reso impossibile al comitato di coordinamento istituito in seno alla Conferenza operare una sintesi delle stesse, determinando l'esito negativo del tentativo<sup>[34]</sup>.

Di conseguenza, al 12 gennaio del 2021 - tre giorni prima della trasmissione da parte dell'Esecutivo della prima bozza del PNRR alle Camere - la CR si era limitata a trasmettere «al Governo solo una serie di importi complessivi sulle sei linee del piano desumibili dagli importi progettuali delle Regioni»<sup>[35]</sup>.

Il Governo Draghi, come anticipato, ha privilegiato, quale sede di collaborazione con le

autonomie territoriali, la Conferenza Unificata, ponendo, di conseguenza, le Regioni sullo stesso piano degli enti locali<sup>[36]</sup>.

Tale scelta, unita a quella di adottare, in luogo di una vera e propria consultazione, un approccio basato su mere comunicazioni di carattere informativo aventi ad oggetto la presentazione del Piano fino a quel momento elaborato da parte dei ministri competenti in sede di CU<sup>[37]</sup>, ha determinato il venir meno dell'interlocuzione politica fra Governo e Regioni, che hanno visto scemare ulteriormente la loro forza decisionale nell'elaborazione del Piano.

Per tali motivi, nonché per la ristrettezza dei tempi per l'invio del Piano alla Commissione europea, le Regioni, in questa seconda fase, hanno tentato, più che a incidere sulla scelta dei singoli interventi, di ottenere, da un lato, una congrua allocazione delle risorse e, dall'altro, un ruolo più rilevante nella *governance* del Piano<sup>[38]</sup>.

Tenuto conto delle modalità di coinvolgimento ora descritte, la questione che si pone è se il «numero degli incontri formali tra Stato e Regioni nella stesura del Piano [sia] risultato sufficiente»<sup>[39]</sup> e se «l'incapacità di fare sintesi del migliaio di proposte regionali [sia] stata determinata in maniera preponderante dall'ostracismo governativo nel condividere la scrittura del Piano o [sia] imputabile al "sistema" regionale»<sup>[40]</sup>.

In questo senso, se da un lato non può non rilevarsi come vi sia stata una scarsa capacità di coordinamento prima e di sintesi poi fra le Regioni in sede di CR quanto all'invio delle proposte al Governo, dall'altro lato occorre sottolineare che il fallimento di tale tentativo è stato determinato anche dalla «mancanza di chiare indicazioni governative sulle modalità di coinvolgimento delle Regioni e [dell'] assenza di comunicazione circa l'impianto e le linee strategiche dei progetti predisposti dai vari ministeri sui cui "innestare" le proposte regionali»<sup>[41]</sup> nonché da uno scarso «confronto politico strategico sui progetti regionali»<sup>[42]</sup> che ha portato le singole Regioni a inviare «alla Conferenza solo un compendio di progetti cantierabili di ogni tipo, senza scelte di carattere politico-strategico»<sup>[43]</sup>.

Alla luce delle valutazioni sin qui condotte, si può affermare che la «fase ascendente della stesura del PNRR o [...] [si sia] caratterizzata per un'impostazione sostanzialmente accentrata»<sup>[44]</sup> e "centralizzata"<sup>[45]</sup> e per una «partecipazione delle Regioni [...] quasi inesistente»<sup>[46]</sup>, la cui influenza nella redazione del Piano è stata, di conseguenza, decisamente scarsa e limitata<sup>[47]</sup>. A tal proposito, diversi autori hanno parlato di «nettissima contrazione dei poteri regionali, malgrado [come detto] non pochi degli interventi progettati incidano in modo più o meno significativo in quelle che potrebbero essere in tutto o in parte materie di competenza regionale»<sup>[48]</sup>.

I motivi di tale marginalizzazione degli enti regionali e territoriali con riferimento all'ideazione, alla predisposizione e all'implementazione del Piano<sup>[49]</sup> possono essere molteplici.

In primo luogo, potrebbe aver inciso la natura del Piano, quale atto volto all'assunzione di obblighi assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea, considerato che il diretto responsabile delle risorse ottenute sia a prestito sia a fondo perduto è proprio lo Stato e non le autonomie territoriali<sup>[50]</sup>.

Una seconda ragione potrebbe ravvisarsi nella "conflittualità" fra Stato e Regioni emersa

nel corso della fase pandemica. Proprio a causa delle «fratture partitiche sullo svolgersi del rapporto tra Esecutivo nazionale e “Governatori”»<sup>[51]</sup>, si sarebbe, così, deciso di accentrare a livello governativo statale sia la fase di formulazione sia la *governance* del PNRR.

In terzo luogo, a incidere nel senso di un forte accentramento può essere stata «la reputazione non lusinghiera dell'Italia (e soprattutto di alcune sue Regioni) riguardo alla capacità di impegnare e spendere i fondi strutturali europei, oggetto anche di specifiche raccomandazioni da parte dell'UE»<sup>[52]</sup>.

Un ulteriore fattore è rappresentato dalla natura tecnica dell'Esecutivo guidato dal *premier* Mario Draghi, che si è occupato della redazione definitiva del Piano. Dato che tale Governo è nato con pochi ma specifici obiettivi, tra cui quello di scrivere il PNRR e di darne attuazione, si sarebbe deciso di puntare su «una salda regia centrale capace di garantire controllo e competenza nell'elaborazione, selezione e valutazione di progetti di rilevanza strategica nazionale, in un dialogo stretto con la Commissione europea con la quale [il] Presidente del Consiglio ha mantenuto un rapporto diretto»<sup>[53]</sup>. In tale contesto, come sostenuto da parte della dottrina, si è registrata una “verticalizzazione” del potere nella Presidenza del Consiglio e nel MEF<sup>[54]</sup>, nonché una «valorizzazione delle strutture tecniche»<sup>[55]</sup>, presso le medesime sedi. Tale scelta è stata letta, da alcuni autori, come idonea a garantire «un'interazione più continua e proficua, a tutti i livelli, con le strutture della Commissione europea, un'istituzione com'è noto caratterizzata da una forte presenza della componente tecnico burocratica»<sup>[56]</sup> e, da altri, come una rottura della responsabilità di tali strutture dinanzi alla Nazione<sup>[57]</sup>, con la conseguente ricerca di legittimazione politica da parte non del corpo elettorale ma delle istituzioni europee<sup>[58]</sup>. Risulta, dunque, evidente che, dinanzi a uno scenario di questo tipo, le singole Regioni e la Conferenza delle Regioni abbiano assunto un ruolo decisamente marginale.

Prima di giungere a qualche riflessione conclusiva, pare opportuno soffermarsi brevemente sugli sviluppi registratesi durante il Governo Meloni. Quest'ultimo, essendo entrato in carica nell'ottobre del 2022, si è dovuto occupare principalmente dell'attuazione del Piano, anche se - come si vedrà più approfonditamente nel paragrafo successivo - è intervenuto in maniera massiccia anche sulla struttura della *governance*.

Nell'attuazione del Piano si è reso necessario attivare la procedura di modifica prevista dall'articolo 21 del citato Regolamento UE 2020/241<sup>[59]</sup>. Senza entrare nel merito delle modifiche<sup>[60]</sup>, è utile analizzare le modalità di revisione e, specialmente, il grado di coinvolgimento degli enti territoriali.

In linea generale, le modifiche sono state predisposte dal Governo, esaminate dalla Cabina di regia per il PNRR, discusse in Parlamento (che si è espresso mediante lo strumento delle risoluzioni) e, infine, formalizzate e trasmesse alla Commissione europea<sup>[61]</sup>.

In questa fase le Regioni hanno partecipato all'elaborazione delle proposte di modifica solo per il tramite dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni, dell'Unione Province Italiane e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani nella Cabina di regia. La Conferenza delle Regioni veniva invece informata sugli esiti della Cabina di Regia PNRR<sup>[62]</sup>.

Già in occasione della prima proposta di revisione del PNRR, la Conferenza delle Regioni, in un documento recante le “Valutazioni in ordine alla proposta di revisione del PNRR e

RePowerEU - presentata nell'ambito della Cabina di regia PNRR del 27 luglio 2023", aveva segnalato come «le tempistiche estremamente ristrette non [avessero] consentito un esame approfondito del documento [presentato dal Governo], [osservando] come le Regioni e le Province Autonome non [fossero] state coinvolte nel processo di definizione del documento benché, come ampiamente dimostrato sino ad [allora] nell'attuazione del PNRR, le stesse [svolgessero] un ruolo fondamentale per l'attuazione e per le necessarie sinergie da attivare sui territori per massimizzarne l'efficacia»<sup>[63]</sup>.

Si può, dunque, segnalare che, anche nel corso della fase di attuazione del Piano e, più in particolare, nell'ambito delle relative procedure di modifica, le Regioni avrebbero potuto essere coinvolte maggiormente. Tale dinamica evidenzia come, anche in sede di revisione, il ruolo degli enti territoriali sia rimasto sostanzialmente marginale, a conferma della natura accentrata del modello delineatosi nelle fasi precedenti.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, è possibile sostenere che, data l'assenza di una disciplina precisa e puntuale circa i raccordi fra Stato e Regioni, ai fini di una redazione del Piano tale da garantire un reale ed effettivo coinvolgimento delle Regioni, si sarebbe potuto stipulare un accordo fra Stato e Regioni in sede di CSR ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 volto a "coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune"<sup>[64]</sup>. Per quanto concerne, invece, i necessari raccordi fra la Regione e gli enti locali, questi avrebbero potuto essere rimessi sia ad accordi fra tali enti sia al Consiglio delle autonomie locali (CAL), ai sensi dell'articolo 123, comma quarto, Cost.

L'accordo di cui all'articolo 4 del d.lgs. 281/1997 avrebbe potuto, così, fungere da «manuale d'uso»<sup>[65]</sup> circa le modalità di esplicazione dei raccordi fra Stato e Regioni ai fini non solo della redazione, ma anche della *governance* e dell'attuazione del Piano<sup>[66]</sup>.

Più nel dettaglio, in ordine alla redazione del PNRR, l'accordo avrebbe potuto prevedere che, per gli interventi rientranti nella competenza residuale delle Regioni, queste ultime fossero tenute a inviare i propri piani di intervento entro un termine prestabilito, decorso il quale si sarebbe attivato il potere sostitutivo statale. Per gli interventi caratterizzati, invece, dall'"intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali, dalla "forte incidenza" dell'esercizio della funzione legislativa statale sulle competenze regionali, nonché nei casi di necessaria "chiamata in sussidiarietà", l'accordo avrebbe potuto prevedere, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, lo strumento dell'intesa<sup>[67]</sup>. Intesa - se non "forte", «nel senso che il suo mancato raggiungimento [avrebbe costituito un] ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»<sup>[68]</sup>, «quantomeno in quella logica meramente "procedimentale" a garanzia della decisione finale cui è da ultimo approdata la giurisprudenza costituzionale [(sentenza 142/2016)] nella più aggiornata versione del modello della c.d. "sussidiarietà legislativa"»<sup>[69]</sup>.

Tale accordo, infine, avrebbe potuto orientare anche la costruzione della *governance* del Piano, demandando la disciplina a una successiva fonte primaria da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

## **1.2. La *governance* del PNRR**

Il primo tema da affrontare in ordine alla *governance* del PNRR concerne la rappresentanza delle Regioni nella Cabina di regia nazionale per la sua attuazione<sup>[70]</sup>. Su questo piano

emergono due profili rilevanti. Anzitutto, il citato decreto-legge 77 del 2021 (articolo 2, comma 3<sup>[71]</sup>) prevede che nei casi in cui la Cabina di regia esamini questioni che riguardano più Regioni, a questa può partecipare il Presidente della CR. Quest'ultimo assume, così, «una sorta di rappresentanza istituzionale dell'intero sistema regionale»<sup>[72]</sup>, confermando il proprio «crescente rilievo politico nell'ambito dei raccordi tra centro e periferia»<sup>[73]</sup>. In secondo luogo, occorre evidenziare che la rappresentanza delle Regioni all'interno della Cabina di regia — esercitata dai singoli Presidenti regionali quando si discutono questioni di loro competenza, oppure dal Presidente della CR in caso di interessi condivisi — non ha carattere permanente, ma è limitata ai casi in cui nelle sedute della Cabina si affrontino tematiche di competenza regionale<sup>[74]</sup>.

Un'altra forma di partecipazione delle Regioni era prevista in sede di Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, poi soppresso nella nuova *governance* costruita dal Governo Meloni<sup>[75]</sup>. Il decreto-legge 77 prevedeva (articolo 3, comma 1) che il Tavolo fosse «composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile».

Da un'analisi della disposizione appena richiamata e del comma 3-*bis* dell'articolo 2 dello stesso decreto-legge 77<sup>[76]</sup> emerge chiaramente come tutti gli enti territoriali fossero stati posti sullo stesso piano<sup>[77]</sup>, attribuendo al Presidente dell'ANCI, a quello delle Province italiane e al Presidente della Conferenza Stato-Regioni un medesimo livello di riconoscimento istituzionale<sup>[78]</sup>.

Altro importante canale di coinvolgimento delle Regioni, oltre a quello previsto sia nel Comitato interministeriale per la transizione ecologica sia nel Comitato interministeriale per la transizione digitale<sup>[79]</sup>, è rappresentato dal Nucleo PNRR Stato-Regioni, istituito (con il decreto-legge n. 152 del 2021) presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA) «al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra le amministrazioni statali titolari di interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli enti territoriali»<sup>[80]</sup>.

Il Nucleo assicura al DARA «il supporto tecnico per la realizzazione delle attività di competenza volte ad attuare le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR in raccordo con le altre amministrazioni dello Stato titolari di interventi PNRR»<sup>[81]</sup>. Più nel dettaglio, tale ausilio, riguarda le attività di: (i) istruttoria di tavoli tecnici di confronto con le Regioni e gli enti locali; (ii) supporto tecnico alle Regioni nell'elaborazione dei “progetti bandiera”; (iii) assistenza agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni, ai comuni insulari e alle zone montane; (iv) condivisione con le competenti strutture della Presidenza del Consiglio delle informazioni raccolte e comunicazione delle attività svolte, anche mediante la progettazione e gestione di uno spazio *web* informativo<sup>[82]</sup>.

Mentre alcuni autori hanno sottolineato il rischio che il Nucleo potesse «intralciare il lavoro delle conferenze e della stessa Cabina di regia»<sup>[83]</sup>, altri ne hanno invece valorizzato il ruolo come strumento di raccordo operativo tra Stato e autonomie territoriali, ponendo l'accento sulla funzione svolta dal ministro per gli Affari regionali, non solo quale interlocutore efficace nel trasmettere le istanze delle autonomie territoriali nelle sedi di confronto con il Governo, ma anche quale attore centrale — in virtù della sua presenza negli organi di

*governance* - nel favorire il coinvolgimento delle Regioni nel coordinamento dell'attuazione del Piano<sup>[84]</sup>.

In ogni caso, «la formale istituzione con norma legislativa [...] non ha determinato pronta e immediata operatività in concreto del Nucleo»<sup>[85]</sup>, dal momento che il DARA ha provveduto a delinearne l'organizzazione soltanto dopo diversi mesi, prevedendo due diversi Servizi<sup>[86]</sup>.

Successivamente, in data 20 aprile 2022 è stato sottoscritto il Protocollo di intesa generale volto a definire le modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei "progetti bandiera" (di cui all'articolo 33, comma 3, lett. *b*), del d.l. n. 152 del 2021), ossia progetti aventi particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione<sup>[87]</sup>. Il Protocollo ha precisato che il supporto fornito dal Nucleo PNRR Stato-Regioni alle Regioni riguarda la definizione, la selezione e l'elaborazione dei "progetti bandiera". Tale attività di ausilio avviene, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo e delle prerogative costituzionali delle Regioni, mediante appositi tavoli di coordinamento tra le Regioni, le Province autonome e le Amministrazioni centrali<sup>[88]</sup>. Le proposte progettuali così definite devono poi essere formalmente presentate, dalle Regioni e dalle Province autonome beneficiarie, alle Amministrazioni titolari degli interventi PNRR.

Ad oggi, sono stati finalizzati otto Protocolli, sottoscritti dal DARA, dalla Regione proponente e dall'Amministrazione titolare di intervento PNRR<sup>[89]</sup>.

Al di là della specificità dei singoli progetti, ciò che qui più rileva è se l'attuazione dei "progetti bandiera" abbia rappresentato per le Regioni un'opportunità per assumere un ruolo centrale, tanto sul versante dell'elaborazione e della programmazione quanto su quello dell'attuazione del PNRR<sup>[90]</sup>. Secondo parte della dottrina, l'esperienza dei "progetti bandiera" ha innescato processi di innovazione amministrativa promuovendo una maggiore integrazione tra livelli istituzionali e stimolando la c.d. "logica di risultato"<sup>[91]</sup> e ha, altresì, aperto alle Regioni «nuovi spazi di autonomia - che apparivano ormai compromessi - nell'ideazione e individuazione di una specifica iniziativa»<sup>[92]</sup> nell'ambito del PNRR. In senso opposto, altri autori hanno sostenuto che il Nucleo PNRR e i "progetti bandiera", più che colmare la carenza di partecipazione delle Regioni alle linee di indirizzo del PNRR, mirano principalmente a fornire un supporto tecnico agli enti territoriali al fine di porre rimedio, mediante la concreta "messa a terra" di tali progetti, alle criticità strutturali presenti nelle aree territoriali più svantaggiate del Paese<sup>[93]</sup>. Proprio a tal riguardo è stato sottolineato come, considerata la «limitata dimensione territoriale degli interventi previsti»<sup>[94]</sup> dal PNRR, tramite i "progetti bandiera" è stata, anche se solo in parte, garantita una più incisiva valorizzazione degli interventi con alto impatto territoriale e locale<sup>[95]</sup>, nella prospettiva di un più rapido superamento dei divari territoriali oggi esistenti tra le diverse zone del Paese<sup>[96]</sup>.

In conclusione, occorre precisare che, ai fini dell'inserimento dei progetti nella programmazione degli investimenti e nella gestione finanziaria delle risorse delle Amministrazioni titolari degli interventi di PNRR, è stato ed è necessario instaurare un coordinamento con le Amministrazioni stesse, funzionale all'elaborazione e all'attivazione dei progetti, con conseguente riduzione dei margini di autonomia regionale<sup>[97]</sup>.

Pare, ora, opportuno accennare brevemente a un altro strumento di collaborazione fra Stato e Regioni, ossia il "progetto dei mille esperti" (di cui agli articoli 1, comma 5, lettera *a*), e 9 del decreto-legge n. 80 del 2021), istituito in seguito a taluni rilievi espressi dalla

Conferenza delle Regioni. Nel documento avente ad oggetto le prime valutazioni e le proposte emendative sulla bozza del citato decreto-legge n. 77, le Regioni, oltre a lamentare «una impostazione assolutamente centralista che rischia di rendere fortemente inefficace il Piano, proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle Regioni e degli enti locali»<sup>[98]</sup>, osservavano come non fossero «previste norme che [implementassero] il personale delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli enti locali, [quali] principali protagonisti della “messa a terra” dei progetti previsti dal PNRR»<sup>[99]</sup>.

Questi rilievi hanno poi portato il Governo a stanziare le risorse (con il decreto-legge n. 80 del 2021), da ripartire con successivo DPCM (il DPCM 12 novembre 2021), per il conferimento, da parte delle Regioni, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero di mille unità, per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse (ossia quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti) relative all'attuazione del PNRR.

Il citato DPCM ha, inoltre, previsto che ciascuna Regione dovesse procedere sia alla definizione preliminare dei fabbisogni in termini dei profili professionali (articolo 3) sia alla redazione del proprio Piano territoriale, secondo uno schema già predisposto dal DPCM stesso (articolo 4)<sup>[100]</sup>. Merita un richiamo la previsione di cui al punto 3.2 dell'Allegato B del decreto in esame, che prevede la costituzione di una Cabina di regia regionale incaricata della pianificazione, gestione e verifica delle attività svolte dai professionisti ed esperti. Le Cabine regionali sono costituite da rappresentanti della Regione o della Provincia autonoma, dell'ANCI e dell'UPI e possono anche coincidere con organi o strutture già costituite e operative sul territorio (quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali).

A questo proposito, parte della dottrina ha evidenziato come «ciascuna Regione - attraverso la Cabina di regia regionale [...] - possa essere in grado di raccogliere le istanze delle autonomie locali e unirle alle proprie, portandole poi in modo organico all'interno della Conferenza delle Regioni»<sup>[101]</sup>. In questo modo, «la natura orizzontale di quest'ulteriore sede di cooperazione potrebbe agevolare il tentativo di “fare sistema” tra gli interessi regionali e quelli degli enti locali, così da favorire la nascita di un complesso e strutturato corpo di istanze proprie delle autonomie territoriali»<sup>[102]</sup>.

Ne risulta, in definitiva, un assetto di *governance* marcatamente accentrato, nel quale alle Regioni è stata riconosciuta una capacità di intervento nella determinazione dell'indirizzo politico fortemente limitata.

Il Governo Meloni, mediante il citato decreto-legge n. 13 del 2023, ha apportato diverse modifiche al decreto-legge n. 77 del 2021 e, dunque, alla *governance* del Piano.

Più nel dettaglio, sono stati trasferiti (mediante l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 13) compiti e funzioni della Segreteria tecnica a un nuovo organo, la Struttura di missione del PNRR, che è divenuta la «vera architrave tecnica del Piano e il punto di contatto nazionale per la sua attuazione»<sup>[103]</sup>.

Per quanto concerne gli ulteriori organi di *governance*, è stato soppresso (dall'articolo 1, comma 4, lett. c), del citato decreto legge) - come già anticipato - il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale - «la cui attività aveva registrato, invero, una certa flessione»<sup>[104]</sup> - trasferendone le funzioni alla Cabina di regia, la quale ha assunto una

diversa configurazione rispetto alla fase precedente. Se, infatti, durante il Governo Draghi si era assistito «al coinvolgimento non dell'intero Esecutivo, ma esclusivamente del Presidente del Consiglio e dei dicasteri di volta in volta interessati, con conseguente riduzione del potere di indirizzo del Governo quale organo complesso, a vantaggio del suo solo vertice»<sup>[105]</sup>, con il Governo Meloni la Cabina di regia ha visto la partecipazione di tutti i ministri (con il supporto dei tecnici), venendosi a configurare «come un “quasi-Consiglio dei ministri” dedicato esclusivamente alle questioni riguardanti il PNRR»<sup>[106]</sup>.

In linea generale, gli interventi effettuati dal Governo Meloni, pur incidendo su profili rilevanti dell'assetto istituzionale, non hanno determinato un rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali, inserendosi piuttosto in un quadro di sostanziale continuità rispetto alle dinamiche di accentramento già emerse nella fase precedente.

In conclusione, riprendendo quanto affermato nel finale del capitolo precedente, l'accordo di cui all'articolo 4 del d.lgs. 281/1997 - che, come detto, sarebbe stato opportuno adottare prima della redazione del Piano - avrebbe potuto orientare la costruzione della *governance* del PNRR, da demandare a una successiva fonte primaria da approvare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, prevedendo, ad esempio, l'istituzione di cabine di regia regionali per gli interventi ricadenti nella competenza residuale delle Regioni e dotate, dunque, di strutture e prerogative ben più ampie rispetto alle cabine istituite dal citato DPCM 21 novembre 2021, tardivamente e con ambito operativo circoscritto al solo “progetto dei mille esperti”. Inoltre, l'accordo avrebbe potuto definire modalità di partecipazione delle Regioni alla Cabina di regia nazionale maggiormente strutturate e incisive, sia attraverso il coinvolgimento diretto dei Presidenti di Regione, sia mediante l'introduzione di adeguati canali di interlocuzione con i Consigli regionali.

Occorre comunque considerare che le disposizioni contenute nell'accordo non possono in alcun modo vincolare il legislatore quanto al contenuto della fonte primaria da adottare sulla base dell'accordo stesso. In questo senso, già con la sentenza n. 437 del 2001 la Corte costituzionale aveva affermato che le procedure di cooperazione possono rilevare «ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione».

In definitiva, tanto la stipulazione dell'accordo in sé quanto l'aderenza della successiva fonte primaria alle sue disposizioni sarebbero dipesi esclusivamente dalla volontà politica del Governo, dei Presidenti di Regione e del legislatore di darvi seguito.

### **1.3. L'attuazione del PNRR**

Con riguardo all'attuazione del Piano, pare utile soffermarsi sulla distinzione, operata dal citato decreto-legge n. 77 del 2021, tra “soggetti titolari” e “soggetti attuatori”.

I primi sono «i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR»<sup>[107]</sup> e provvedono al coordinamento delle attività di gestione relative agli interventi del PNRR, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo<sup>[108]</sup>. I soggetti attuatori sono, invece, «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR»<sup>[109]</sup>. Questi possono, dunque, essere «le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita

nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente»<sup>[110]</sup>.

Nei casi in cui l'Amministrazione centrale responsabile dell'intervento ne cura anche la realizzazione operativa si parla di "progetti a titolarità". Si definiscono, invece, "progetti a regia" quelli in cui l'attuazione è affidata a soggetti diversi dall'Amministrazione titolare.

Quanto all'attuazione del Piano, si è fatto riferimento, in dottrina, a un «"federalismo di mera esecuzione", [...] nel quale agli enti dell'autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di "messa a terra", nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo»<sup>[111]</sup>.

Occorre evidenziare - come già esposto nel corso della trattazione relativa alla fase di elaborazione del Piano - che l'attribuzione alle amministrazioni centrali di tutte le funzioni amministrative inerenti alla titolarità e alla responsabilità degli interventi non rientranti nella competenza esclusiva statale avrebbe dovuto essere preceduta dall'attivazione di meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni, ricorrendo, in tal caso, all'istituto della "chiamata in sussidiarietà"<sup>[112]</sup>.

L'impostazione adottata per l'attuazione del Piano risulta, in ogni caso, «largamente insoddisfacente per la posizione costituzionale delle autonomie regionali<sup>[113]</sup>». Le Regioni, infatti, nel rispetto dell'articolo 5 della Costituzione, avrebbero dovuto assumere il ruolo di "soggetti titolari" degli interventi del PNRR rientranti nella loro competenza legislativa esclusiva. Inoltre, in conformità al principio di leale cooperazione, si sarebbe potuta immaginare una "co-titolarità" fra Stato e Regioni (i) per gli interventi afferenti alle materie di competenza legislativa concorrente, (ii) per quelli caratterizzati da un "intreccio inestricabile" di competenze statali e regionali tale da rendere impossibile la prevalenza di una materia sulle altre e (iii) per quelli che, pur rientranti nella competenza esclusiva statale, siano tali da "incidere fortemente" sulle competenze legislative regionali.

## **2. Oltre il NGEU: il Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034**

Conclusa la trattazione relativa all'autonomia regionale nell'ambito del PNRR, occorre ora affrontare le questioni legate al nuovo Quadro finanziario pluriennale (di seguito "QFP") post 2027 e, più nel dettaglio, alla futura politica di coesione. Come si vedrà, i due ambiti risultano strettamente connessi, in quanto la Commissione europea ha recentemente avanzato una proposta di QFP 2028-2034 che riprende la natura e l'impianto adottati, con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), per i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

L'analisi si concentrerà, dapprima, sulle politiche di coesione nazionali - con l'analisi del decreto-legge n. 124 del 2023 - e, in seguito, sulle politiche di coesione europee, trattando del decreto-legge n. 60 del 2024 e della proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034.

### **2.1. La nuova politica di coesione fra riforme interne e la proposta della Commissione europea per il nuovo QFP 2028-2034**

In Italia, le risorse finanziarie derivanti dai Fondi strutturali europei FESR, FSE+, JTF e FEAMPA, così come programmate nel vigente Accordo di Partenariato<sup>[114]</sup>, ammontano

complessivamente a 74 miliardi di euro circa. Tali risorse sono gestite attraverso 49 programmi operativi di cui 11 a titolarità di Amministrazioni centrali rivolti a tutte le Regioni o a determinate categorie di Regioni (Programmi nazionali - PN) e 38 a titolarità delle autonomie regionali (Programmi regionali - PR).

Oltre a tali risorse, costituite in parte da risorse europee e in parte da cofinanziamento nazionale, lo Stato finanzia la politica di coesione con due fondi nazionali: il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e il Fondo sviluppo e coesione (FCS). Per quanto concerne quest'ultimo (che per le annualità 2021-2027 vale circa 52 miliardi di euro), prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 124 del 2023 (convertito con modificazioni dalla legge n. 162 del 2023), la *governance* prevedeva l'approvazione, da parte di delibere CIPESS, di Piani di sviluppo e coesione (PSC)<sup>[115]</sup>. Con il citato decreto-legge n. 124 sono stati sostituiti i Piani di sviluppo e coesione con gli "Accordi di coesione", configurando un modello di programmazione dei fondi FSC più rigido rispetto al passato.

Più specificamente, il nuovo modello prevede che l'Accordo di coesione sia definito (sentito il Ministro dell'economia e delle finanze) dal Ministro per gli affari europei, il Sud, la coesione e il PNRR e dal singolo Ministro o dal Presidente di Regione, previa approvazione della delibera del CIPESS sull'imputazione programmatica per ogni amministrazione procedente<sup>[116]</sup> e poi sottoscritto formalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal singolo Ministro o Presidente di Regione. Solo successivamente, mediante una nuova delibera del CIPESS<sup>[117]</sup>, si provvede all'assegnazione delle risorse, che avviene sulla base dell'Accordo, in cui è effettuata una puntuale individuazione degli interventi corredati da un piano di spesa annuale.

In passato, invece, i Piani di sviluppo e coesione erano redatti esclusivamente dalla Regione, sulla base delle disposizioni quadro delineate dal CIPESS, e successivamente approvati con delibera CIPESS. A differenza dell'Accordo, il PSC si caratterizzava per una «struttura di programmazione concettuale astratta, articolata in settori di intervento da realizzarsi poi con numerose delibere»<sup>[118]</sup>.

Oltre a tale rilevante differenza, con il decreto-legge n. 124 del 2023 è stato previsto che «la modifica del cronoprogramma, come definito dall'Accordo per la coesione, è consentito esclusivamente qualora l'Amministrazione assegnataria delle risorse fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione»<sup>[119]</sup>.

Ancora, trattandosi di un cronoprogramma procedurale e finanziario vincolante, è stato disposto che «il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione determina il definanziamento dell'Accordo medesimo per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio»<sup>[120]</sup>.

Se, da un lato, la nuova impostazione appare orientata a migliorare le fasi di programmazione e monitoraggio degli interventi, potenziando la capacità di conseguire gli obiettivi di spesa entro le scadenze previste e riducendo al minimo ritardi, revisioni della programmazione e rischi di mancato impiego delle risorse<sup>[121]</sup>, dall'altro lato essa comporta, come si è visto, una sensibile riduzione dei margini di autonomia delle Regioni nella

definizione e gestione degli interventi.

In seguito a un ricorso della Regione Campania dinanzi alla Corte costituzionale circa l'illegittimità costituzionale di alcune norme del decreto-legge in esame, la Consulta ha avuto modo di pronunciarsi sul modello di *governance* della nuova politica di coesione ora descritta. La Corte costituzionale - sentenza n. 175 del 2024 - ha affermato che la disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi degli artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119, comma quinto, Cost. e che quindi «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi»<sup>[122]</sup>. Tuttavia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del citato decreto-legge n. 124 nella parte in cui non prevede che il definanziamento di cui al primo periodo sia disposto sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato. Ciò in quanto tale disposizione comprime in maniera irragionevole l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed esecuzione dei progetti relativi al FSC, in quanto «non attribuisce adeguato rilievo all'eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell'amministrazione regionale»<sup>[123]</sup> e non assicura «alla Regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all'adozione del provvedimento con cui viene definanziato il relativo intervento»<sup>[124]</sup>.

La motivazione della Corte nella sentenza richiamata appare convincente laddove sottolinea che le Regioni beneficiarie delle risorse del FSC non possono essere relegate - in particolare nella fase attuativa dei progetti - in un ruolo che finisca per comprimere in modo eccessivo la loro autonomia e la loro capacità programmatica ed esecutiva, con conseguente lesione degli artt. 3, 5 e 97 Cost.<sup>[125]</sup>

Già in precedenza - sent. n. 13 del 2017 - la Corte aveva evidenziato l'importanza di preservare l'autonomia delle Regioni, rilevando come alcune scelte del legislatore statale, fissando scadenze tali da impedire un uso effettivo delle risorse europee (FESR), compromettessero la capacità della Regione di programmare la spesa. Limitazioni all'autonomia regionale sono consentite solo laddove l'intervento statale, anche se incide su competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, risulti funzionale ad assicurare un adempimento rapido ed efficace degli obblighi derivanti dall'ordinamento sovranazionale. Tali restrizioni, tuttavia, sono legittime soltanto se coerenti con il canone di ragionevolezza e se attuate nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>[126]</sup>.

Un'altra importante riforma relativa alla politica di coesione è stata prevista dal PNRR ed ha trovato attuazione con il decreto-legge n. 60 del 2024<sup>[127]</sup>.

L'obiettivo della riforma è quello di rafforzare l'integrazione tra gli interventi della politica di coesione realizzati dalle Regioni e quelli programmati a livello nazionale, promuovendo una maggiore complementarità e sinergia tra le iniziative finanziate dalla politica di coesione europea e gli investimenti previsti dagli Accordi per la coesione e dal PNRR. In questo senso, ai fini di tale coordinamento, è stata prevista l'individuazione, da parte delle amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi europei di un elenco di interventi prioritari nei settori strategici<sup>[128]</sup>, definiti in base a indici e cronoprogrammi<sup>[129]</sup> soggetti a verifica, tramite un monitoraggio svolto sulla base di relazioni semestrali, da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio<sup>[130]</sup>.

Il citato decreto-legge ha, inoltre, stabilito che in casi di inerzia o inadempimento dei soggetti responsabili dell'attuazione siano attuate misure di accelerazione ulteriore della realizzazione degli interventi prioritari, anche attraverso il ricorso a poteri sostitutivi.

La spinta centripeta di tale riforma emerge anche dall'articolo 10 del decreto in esame. Con esso è stato previsto che nelle more della definizione degli Accordi per la coesione, con delibera CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR può essere disposta un'assegnazione delle risorse del FSC (per il periodo 2021-2027) afferenti alle Regioni per le quali non siano stati sottoscritti i citati Accordi per la coesione<sup>[131]</sup>. Tale assegnazione può essere disposta anche laddove non si addivenga ad un'intesa sul contenuto dei predetti Accordi e alla loro conseguente sottoscrizione. Le risorse così assegnate sono finalizzate al finanziamento o al completamento di interventi individuati dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio<sup>[132]</sup>.

In conclusione, sia il decreto-legge 124/2023 sia la riforma ora descritta hanno introdotto alcuni elementi, nell'ambito della politica di coesione, riconducibili al "modello PNRR", operando un cambiamento profondo rispetto a un'impostazione tradizionalmente fondata sul ruolo dei territori. In questa prospettiva, si è operata una sostanziale anticipazione del dibattito attualmente in corso a livello europeo su quale modello adottare per il prossimo ciclo di programmazione finanziaria, tema sul quale ci si soffermerà di seguito<sup>[133]</sup>.

Fino ad oggi, per l'assegnazione dei Fondi strutturali europei per la politica di coesione, ciascuno Stato membro redigeva un Accordo di partenariato, per le annualità del QFP di riferimento, approvato successivamente con Decisione di esecuzione della Commissione europea. A tale Accordo, avente funzione di documento di pianificazione generale, erano poi collegati i Programmi nazionali (PN) e i Programmi regionali (PR), volti a regolare l'attuazione dell'Accordo stesso. Ciascuno di tali Programmi era poi approvato nuovamente mediante Decisione di esecuzione della Commissione europea.

Lo scorso 16 luglio la Commissione europea ha presentato il nuovo QFP 2028-2034 avanzando le relative proposte di Regolamento<sup>[134]</sup>.

Per quanto concerne la politica di coesione, una prima importante modifica riguarda l'istituzione del nuovo "Fondo europeo per la coesione economica, territoriale e sociale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza" (di seguito il "Fondo PNR") che con 865 miliardi di euro rappresenterà uno dei capisaldi del futuro bilancio UE, raggruppando ben 14 fondi esistenti.

Un secondo elemento di rilievo attiene alla modifica dell'attuale *governance*, prevedendo, in luogo dell'Accordo di partenariato e dei Programmi nazionali e regionali, il Piano di partenariato nazionale e regionale (di seguito "Piano PNR").

Gli articoli dal 21 al 25 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR<sup>[135]</sup> delineano la cornice giuridica e istituzionale dei Piani di partenariato.

Si dispone, in particolare, che «ciascuno Stato membro prepar e present alla Commissione il Piano [PNR] in cui definisce il proprio programma di riforme, investimenti e altri interventi. Ciascun piano comprende misure che costituiscono un pacchetto completo e coerente»<sup>[136]</sup>.

La proposta di Regolamento prevede una struttura vincolata dei Piani così come indicata dal *Template allegato V*, che suddivide il Piano PNR in *Titolo I*, relativo alla panoramica e partenariato, e *Titolo II*, concernente i c.d. “capitoli”<sup>[137]</sup>. Questi ultimi dovrebbero sostituire gli attuali Programmi nazionali (PN) e regionali (PR) che la proposta di Regolamento sopprime.

A differenza dei Programmi nazionali e regionali, approvati singolarmente dalla Commissione europea, i “capitoli” contenuti nel *Titolo II* del Piano PNR costituiranno parte integrante del piano stesso, con la conseguenza che anche gli interventi settoriali relativi ad ambiti territoriali regionali ricompresi nei “capitoli” saranno oggetto di un’unica valutazione e approvazione unitamente alla parte generale del Piano PNR<sup>[138]</sup>.

Altra importante novità rispetto agli attuali Accordi di partenariato risiede nel fatto che i Piani PNR avranno una struttura c.d. *performance-based*. In tal senso, l’articolo 22 della proposta di Regolamento stabilisce che ciascuno Piano dovrà fornire «l’elenco e la descrizione delle misure raggruppate in capitoli, compresi gli obiettivi generali e specifici perseguiti primariamente da ciascuna di esse e l’elenco dei traguardi qualitativi e dei traguardi quantitativi, con la relativa data indicativa di completamento nel corso del periodo di programmazione, comprese le misure supplementari e i relativi traguardi qualitativi e traguardi quantitativi nel caso in cui lo Stato membro interessato richieda un sostegno sotto forma di prestito»<sup>[139]</sup>. Si prevede, inoltre, l’obbligo di fornire «disposizioni chiare per il monitoraggio e l’attuazione efficaci del piano da parte dello Stato membro interessato, anche per quanto riguarda le autorità responsabili e i comitati di monitoraggio»<sup>[140]</sup>.

Relativamente alla *governance*, la proposta di Regolamento prevede, definendone le funzioni, l’autorità di coordinamento (articolo 50)<sup>[141]</sup>, l’autorità di gestione (articolo 51)<sup>[142]</sup>, l’organismo pagatore (articolo 52)<sup>[143]</sup>, l’autorità di audit (articolo 53)<sup>[144]</sup>, uno o più comitati di monitoraggio per uno o più capitoli (articoli 55 e 56) e, nel caso in cui sia costituito più di un comitato, un comitato di coordinamento, con funzione di garanzia della visione d’insieme e di monitoraggio complessivo dell’attuazione del Piano PNR (articolo 54).

Sulla base di quanto ora sommariamente esposto, risulta evidente che il modello di riferimento del nuovo Fondo PNR è quello del RRF sulla cui base sono stati adottati i Piani nazionali di ripresa e resilienza. Si tratta, in estrema sintesi, di piani *performance-based*, soggetti a monitoraggio e a *governance* centralizzata.

Senza soffermarsi ulteriormente sulle disposizioni di dettaglio della proposta di Regolamento<sup>[145]</sup>, è ora possibile giungere a qualche considerazione conclusiva.

### **3. Conclusioni**

La politica di coesione europea, con il nuovo QFP, sarà finanziata da un nuovo “mega” fondo (il Fondo PNR) in cui rientreranno, oltre agli attuali fondi di coesione (FESR, FC, JTF, FSE+) anche il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura (FEAMPA), i fondi a sostegno della Politica agricola comune (PAC), nonché il Fondo asilo, migrazione e integrazione, lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e il Fondo sicurezza interna.

La struttura del nuovo QFP, che risponde a esigenze (i) di semplificazione istituzionale, (ii) di costruzione di un processo di programmazione più integrato, (iii) di accelerazione delle

procedure di approvazione dei documenti di spesa e di erogazione dei fondi e (iv) di maggiore controllo sui risultati, rischia, tuttavia, di tradursi in uno svantaggio per le Regioni, principali destinatarie dei fondi di coesione.

Pur in presenza di meccanismi di salvaguardia — in particolare attraverso la definizione di dotazioni minime dedicate (per il Fondo PNR, ad esempio, è previsto uno stanziamento minimo di 218 miliardi) — la concentrazione di un volume così ampio di risorse in un unico fondo “governato” da un solo piano comporta, inevitabilmente, una riduzione del ruolo e della centralità delle Regioni, che in precedenza - come si è visto - godevano di una maggiore autonomia nella redazione e nell’attuazione degli interventi contenuti nei Piani regionali (PR) adottati sulla base dell’Accordo di partenariato.

Prima di soffermarsi sulle questioni che la proposta di QFP 2028-2034 pone, soprattutto in materia di politica di coesione, per le prerogative delle autonomie territoriali, pare opportuno sottolineare che la proposta non è stata immune da critiche. I presidenti dei quattro gruppi politici che compongono la maggioranza al Parlamento europeo (PPE, S&D, RE e Verdi) hanno, infatti, già comunicato alla Commissione europea che il Parlamento è intenzionato a respingere l’attuale proposta sui Piani PNR, chiedendo che il testo venga modificato prima dell’avvio delle trattative<sup>[146]</sup>.

Lo scorso 2 dicembre, inoltre, i membri della Commissione “Politica di coesione territoriale e bilancio dell’UE” (COTER) del Comitato europeo delle regioni (CdR) hanno redatto un Documento di lavoro sul *Regolamento sul fondo per i piani NRP* in cui si sostiene che «il Comitato europeo delle regioni [...] dovrebbe chiedere che venga abbandonato l’approccio del “piano nazionale unico per Stato membro” basato sul modello del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto impedisce una gestione concorrente e la titolarità a livello locale e regionale, ed è anche in contraddizione con i progetti pluriennali dell’UE»<sup>[147]</sup>. Nello stesso documento sono formulati alcuni spunti per le future trattative che porteranno all’approvazione del Regolamento. La Commissione COTER, in particolare, chiede (i) come garantire il partenariato multilivello nell’ambito di un unico piano di partenariato nazionale e regionale; (ii) se le Regioni e le città avranno un potere co-decisionale per quanto concerne l’elaborazione e l’aggiornamento del suddetto piano; (iii) garanzie giuridiche esplicite per migliorare la proposta affinché gli enti locali e regionali siano adeguatamente e ufficialmente coinvolti sia nella fase di elaborazione del piano che in quella della sua attuazione<sup>[148]</sup>.

Tali questioni, di assoluta rilevanza, saranno oggetto di analisi nelle righe che seguono.

In premessa, si può affermare che la proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione europea, ponendosi in continuità con l’esperienza maturata con lo strumento del RRF, sembra istituire, opportunamente, un nuovo modello di fondo europeo, caratterizzato da una struttura *performance-based* e da un sistema di puntuale monitoraggio degli obiettivi raggiunti e delle risorse spese. L’obiettivo, condivisibile, è il miglioramento della capacità di spesa dei fondi europei, e in particolare dei fondi di coesione, che, specialmente per alcune Regioni del nostro Paese, si attesta storicamente su livelli molto bassi<sup>[149]</sup>. Giova comunque rilevare che modificare la *governance* dei fondi strutturali - ma tale considerazione può essere estesa anche alla nuova *governance* della politica di coesione interna (di cui si è detto poco sopra) - senza prevedere un decisivo rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa, sia in termini qualitativi che quantitativi, delle amministrazioni territoriali

titolari degli interventi potrebbe comunque non portare al raggiungimento dei risultati sperati<sup>[150]</sup>.

Sul tema occorre richiamare una recente analisi svolta dalla Corte dei conti europea circa le criticità del RRF, in cui si afferma che «per i futuri strumenti basati sulla performance, [in cui rientra, a pieno titolo, il nuovo QFP 2028-2034], è importante che: (i) i finanziamenti siano chiaramente collegati ai risultati [...]; (ii) l'orientamento alla *performance* vada oltre la precisazione delle condizioni di pagamento, come i traguardi e gli obiettivi, e includa tutti gli elementi necessari per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, comprese le informazioni sui costi effettivi; (iii) le condizioni di pagamento siano definite in modo armonizzato e applicate in modo uniforme a tutti gli Stati membri per garantire la parità di trattamento; (iv) l'ambito di applicazione e gli obiettivi degli strumenti siano chiaramente definiti per massimizzare l'impatto dei finanziamenti dell'UE ed evitare sovrapposizioni tra i diversi programmi, [...]; (v) vengano fornite informazioni tempestive e trasparenti sul contributo apportato dai finanziamenti al conseguimento degli obiettivi dello strumento e in che modo questo si sia concretizzato»<sup>[151]</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la scelta di centralizzare la *governance* del nuovo Fondo PNR, nella prospettiva di una semplificazione delle procedure e di una maggiore responsabilità da parte del governo nazionale nei confronti delle istituzioni europee, se la proposta della Commissione sarà approvata, si passerà dagli attuali 540 programmi a livello eurounitario (come si è visto sopra, 49 sono quelli italiani) a soli 27 piani nazionali<sup>[152]</sup>.

Anche sotto questo profilo - pur con alcune rilevanti differenze, sulle quali si tornerà a breve - la proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione europea prende come modello di riferimento quello inaugurato con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, sulla cui base sono stati predisposti i Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Come già evidenziato nei paragrafi iniziali, tale modello ha tuttavia determinato, sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione del PNRR, una significativa compressione del ruolo e delle prerogative costituzionali delle Regioni.

Ed è proprio su questo punto che pare opportuno formulare alcune considerazioni conclusive.

L'articolo 21 della proposta di Regolamento nella parte in cui sancisce che «il Piano [(PNR)] comprende capitoli nazionali, settoriali e, se del caso, regionali e territoriali» sembra configurare come meramente eventuali i capitoli regionali e territoriali.

La proposta, inoltre, non detta prescrizioni particolari in ordine alla partecipazione degli enti territoriali alla redazione, alla *governance* e all'attuazione del Piano, limitandosi ad affermare che «ciascuno Stato membro prepara e attua il piano in partenariato con i *partner* di cui all'articolo 6<sup>[153]</sup>, comprese le autorità regionali e locali, e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario»<sup>[154]</sup>.

Tale «partenariato [- specifica l'articolo 6 -] opera in conformità del principio della *governance* a più livelli e seguendo un approccio dal basso verso l'alto. Lo Stato membro coinvolge i *partner* [...] nella preparazione del piano e in tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione e della valutazione dei capitoli, anche attraverso la partecipazione a comitati di monitoraggio»<sup>[155]</sup> menzionati in precedenza. Infine, quanto al ruolo delle autorità

regionali e locali, «lo Stato membro garantisce che tutte le autorità interessate dai pertinenti capitoli del piano siano adeguatamente rappresentate conformemente al livello territoriale corrispondente e alla copertura geografica del capitolo»<sup>[156]</sup>.

L'articolo 22, alla lett. e), sottolinea, inoltre, l'obiettivo di istituire un «solido sistema di *governance* a più livelli basato sul principio di partenariato» prevedendo che i piani PNR debbano contenere «disposizioni chiare ed efficaci tra le autorità nazionali e regionali in termini di responsabilità a fini di programmazione, attuazione, gestione finanziaria, monitoraggio e valutazione, conformemente al quadro istituzionale e giuridico dello Stato membro»<sup>[157]</sup>.

Dalle disposizioni ora richiamate emerge, in primo luogo, che la proposta di Regolamento si discosta dal Regolamento istitutivo del RRF, nel quale il principio di partenariato non era né disciplinato né menzionato, e si evince, in secondo luogo, che le concrete modalità di redazione, *governance* e attuazione del Piano PNR sono rimesse, per quanto concerne i rapporti con gli enti territoriali e per gli aspetti non regolati, allo Stato membro.

Stante l'attuale quadro costituzionale fondato sul principio della sussidiarietà, sebbene la proposta di Regolamento non preveda come obbligatori i capitoli regionali e territoriali, si deve ritenere che questi, almeno nell'ordinamento italiano, lo siano.

Il punto più delicato pare, dunque, vertere sulle specifiche modalità di coinvolgimento delle Regioni.

In tale quadro, le criticità emerse nel corso dell'esperienza del PNRR richiedono una valutazione approfondita, al fine di definire correttivi che, considerato quanto previsto dalle disposizioni sopra richiamate della proposta di Regolamento, risultano non solo opportuni ma necessari.

Si è visto, in particolare, come la scelta di procedere a riunioni formali e informali svolte prima in sede di Conferenza Stato-Regioni e poi in Conferenza Unificata non abbia garantito una reale partecipazione delle Regioni alla redazione del Piano e che, per quanto riguarda la *governance*, i diversi strumenti utilizzati - dal Nucleo Stato-Regioni ai "progetti bandiera" - non siano stati sufficienti a far riguadagnare alle Regioni maggiori margini di autonomia.

La nuova politica di coesione prevista nella proposta di QFP 2028-2034 rappresenta, allora, un'occasione per riflettere su una configurazione aggiornata e più efficiente dei rapporti costituzionali e istituzionali fra Stato e Regioni. Di proposte, anche di rilievo costituzionale, volte a ridefinire tali rapporti, ne sono state formulate, nel corso degli anni, innumerevoli. In questa sede, più che ripercorrerle, si ritiene utile ragionare sulla costruzione di un efficace modello di rapporti fra centro e periferie, ai fini della predisposizione del futuro Piano di partenariato nazionale e regionale, «in cui la dimensione unitaria della nazione e le specificità locali possano proficuamente intrecciarsi»<sup>[158]</sup>.

Con riferimento alla *governance*, si deve ritenere che le Regioni dovranno essere, a tutti gli effetti, autorità responsabili del Piano, ai sensi dell'articolo 49 della proposta di Regolamento. In particolare, esse dovranno essere individuate quali autorità di gestione in relazione alla parte di Piano - e dunque specialmente i capitoli - di loro competenza. Di conseguenza, dovrà essere prevista una rappresentanza regionale nell'autorità di coordinamento e nel comitato di monitoraggio.

Sia al fine di stabilire le concrete modalità di coinvolgimento degli enti territoriali nelle autorità ora richiamate sia con riguardo alla predisposizione e all'attuazione del Piano PNR, una strada percorribile potrebbe essere quella dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (già richiamato nel capitolo 1.1. in relazione alla redazione del PNRR)<sup>[159]</sup>. Tale soluzione appare praticabile (i) stante il quadro costituzionale e normativo attuale, (ii) tenuto conto di quanto previsto dalla proposta di Regolamento, (iii) considerata l'assenza di una disciplina positiva circa il raccordo interistituzionale fra Stato e autonomie territoriali, demandata oggi a una «casistica creativa e oscillante, non sempre coerente e lineare nei suoi esiti»<sup>[160]</sup>, della giurisprudenza costituzionale e (iv) nelle more di una revisione del Titolo V e di una razionalizzazione dei raccordi fra Stato e Regioni.

L'accordo rappresenta, infatti, uno strumento agile, immediatamente utilizzabile e funzionale a una strutturazione elastica e flessibile, e dunque facilmente modificabile in caso di necessari correttivi, dei rapporti fra Stato e Regioni ai fini di una prima implementazione del nuovo Piano PNR. Come già accennato in precedenza, la stipula dell'accordo dipende dalla volontà politica del Governo e dei Presidenti di Regione.

La natura di tali accordi è, invero, non del tutto pacifica<sup>[161]</sup>. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 31 del 2006, aveva sostenuto che «il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto», lasciando dunque intendere una qualche vincolatività dell'accordo almeno per le parti sottoscrittrici. Vincolatività che, invece, non opera per il legislatore, come chiarito nella già citata sentenza n. 437 del 2001 della Consulta, nella parte in cui ha affermato che le procedure di cooperazione possono rilevare «ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione».

Anche alla luce delle questioni sopra esposte, si ritiene, dunque, auspicabile un intervento normativo organico, anche di rango costituzionale, in grado di porre rimedio alle notevoli criticità e lacune che l'attuale quadro costituzionale, normativo e giurisprudenziale presenta in relazione ai raccordi fra Stato e Regioni. In questo senso, la necessità di dover elaborare e attuare il nuovo Piano di partenariato nazionale e regionale previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione europea può rappresentare l'occasione di una riforma del Titolo V della Costituzione al fine di una aggiornata e più efficiente strutturazione dei rapporti fra il Governo e le autonomie territoriali.

1. Dottore in Giurisprudenza, Università di Torino. [↑](#)
2. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, p. 1219; Pajno S. (2022), *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, p. 242; Pajno A. (2022), *Il PNRR tra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 288; Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 286.; Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 432-433. [↑](#)
3. Per cui si rimanda, per una completa disamina, a Lupu N. (2023), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in [Federalismi.it](#), 15 febbraio 2023. [↑](#)
4. *Ivi*, p. 5. [↑](#)

5. Il PNRR si caratterizza, infatti, per la sua natura di piano *performance-based* - per cui lo Stato membro può disporre dei trasferimenti di risorse da parte della Commissione europea (salvo l'anticipo per l'avvio del Piano e per l'introduzione del capitolo *REPowerEU*) solo nel caso in cui siano raggiunti i risultati qualitativi (*milestone*) e quantitativi (*target*) previamente concordati e determinati e temporalmente scadenziati (fino a giugno 2026), correlati a riforme e investimenti - e per contenere la c.d. clausola di non reversibilità, ossia un meccanismo, di notevole importanza anche sul piano dell'analisi giuridico-istituzionale, consistente nel divieto di fare marcia indietro quanto alle misure già adottate (il c.d. *reversal*). Sul tema si rimanda a: Lupo N. (2023), *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4/2023, pp. 10-22; Lupo N. (2024), *Un "metodo di governo" nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2024, pp. 11-18. [↑](#)
6. Si rimanda a Tabacchi A. (2023), *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in [Federalismi.it](#), n. 9/2023, pp. 135 ss. [↑](#)
7. L'articolo 12 stabilisce che ove sussistano entrambe le condizioni, il presidente del Consiglio - su proposta della Cabina di regia o del ministro competente - assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri - su proposta del presidente del Consiglio o del ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia - individua un nuovo soggetto attuatore a cui è attribuito, in via sostitutiva il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi. Tale nuovo soggetto attuatore può essere un ente, un organo o un ufficio o, in alternativa, un commissario *ad acta* e può avvalersi, nell'esercizio dei poteri, di società pubbliche di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate. [↑](#)
8. Della distinzione fra soggetto attuatore e soggetto titolare si tratterà nel capitolo 1.3.1. [↑](#)
9. Corte cost., sent. 50/2005. [↑](#)
10. Corte cost., sent. 303/2003. [↑](#)
11. Corte cost., sent. 50/2005. [↑](#)
12. Corte cost., sent. 88/2003. [↑](#)
13. Bin R. (2021), *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 52. [↑](#)
14. Caretti P., Tarli Barbieri G. (2024), *Diritto regionale*, VI ed., Torino, Giappichelli, pp. 37 ss. [↑](#)
15. Si riporta il testo dell'art. 1, comma 3, d.l. n. 77 del 2021: «Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.». [↑](#)
16. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, p. 175. [↑](#)
17. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, cit.*, p. 285. [↑](#)
18. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR, cit.*, p. 176. [↑](#)
19. Si riporta il testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021: «Ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente.». [↑](#)
20. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, cit.*, p. 287. [↑](#)
21. Pajno A. (2022), *Il PNRR tra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 288. [↑](#)
22. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR, cit.*, p. 176. [↑](#)
23. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, cit.*, p. 289; Pajno A. (2022), *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la*

- pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 288; Provvisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR, cit.*, p. 175. [↑](#)
24. Pajno S. (2022), *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 244. [↑](#)
  25. Cecchetti M. (2020), *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata nel 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 24, Seminari 2016-2019*, Torino, Giappichelli, p. 89. [↑](#)
  26. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, pp. 432 ss.; Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, pp. 273 ss.; Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in [Federalismi.it](#), n. 24/2022., p. 52.; M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 181 ss. [↑](#)
  27. 10 e 24 agosto, 8 e 23 settembre, 22 ottobre e 4 novembre. Dati disponibili su [regioni.it](#). [↑](#)
  28. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, p. 436. [↑](#)
  29. Documento 20/168/FS/C3, *Posizione della conferenza sulle modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla programmazione delle risorse del Piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR)*. [↑](#)
  30. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, p. 441. [↑](#)
  31. *Seguiti Riunione Cabina di Regia CR del 2 novembre 2020*, in allegato a Deliberazione n. 550 della Giunta regionale della Regione Sicilia del 19 novembre 2020. [↑](#)
  32. *Ibid.* [↑](#)
  33. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, p. 442. [↑](#)
  34. Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 273. [↑](#)
  35. *Ibid.* [↑](#)
  36. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, cit.*, pp. 290-291. Si registrano solo due riunioni della CR aventi a all'ordine del giorno il PNRR prima dell'invio dello stesso alla Commissione europea (Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, p. 438). [↑](#)
  37. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi, cit.*, pp. 290-291. [↑](#)
  38. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, pp. 438-439. [↑](#)
  39. Mainardis C. (2022), *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, n. 5/2022, p. 919. [↑](#)
  40. *Ibid.* [↑](#)
  41. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, p. 444. [↑](#)
  42. Newsletter [regioni.it](#), n. 3979 del 12 gennaio 2021. [↑](#)
  43. *Ibid.* [↑](#)
  44. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, *cit.*, p. 52. [↑](#)
  45. Polacchini F. (2022), *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 243. [↑](#)
  46. Ferraro L. (2022), *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *I battelli del Reno*, 16 febbraio 2022, p. 4. [↑](#)
  47. Rinaldi E. (2022), *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 280; Profeti S. (2022), *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di),

- Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 275. [↑](#)
48. De Siervo U. (2022), *Disfunzioni e conflitti costituzionali*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive, cit.*, p. 24. [↑](#)
49. Cavaggon G. (2024), *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino, pp. 109; Acierno A.M. (2025), *Il futuro della politica di coesione all'indomani del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF): verso un'inesorabile centralizzazione?*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1/2025, p. 106. [↑](#)
50. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, *cit.*, pp. 54 ss. [↑](#)
51. Rinaldi E. (2022), *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione, cit.*, p. 280. [↑](#)
52. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, cit.*, pp. 450-451. [↑](#)
53. *Ibid.* [↑](#)
54. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, p. 311; Conzutti A. (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 734. [↑](#)
55. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit.*, p. 312; Menegus G. (2023), *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2023, p. 215. [↑](#)
56. Lupo N. (2022), *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022, p. 9. [↑](#)
57. Niccolai S. (2022), *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 232. [↑](#)
58. Menegus G. (2023), *La riforma della governance del PNRR, cit.*, p. 216. [↑](#)
59. Si riporta, di seguito, l'articolo 21 del Regolamento UE 2020/241 (Modifiche del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro): «1. Se il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 20, paragrafi 1 e 3. A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri possono chiedere assistenza tecnica per l'elaborazione di tale proposta nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico. 2. Se ritiene che i motivi adottati dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta il piano modificato o nuovo per la ripresa e la resilienza in conformità dell'articolo 19 e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta. Se necessario, lo Stato membro interessato e la Commissione possono convenire di prorogare tale termine di un periodo di tempo ragionevole. Il Consiglio adotta la nuova decisione di esecuzione, di norma, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione. 3. Se ritiene che i motivi adottati dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione respinge la richiesta entro il termine di cui al paragrafo 2, dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione.» [↑](#)
60. Le modifiche, ad oggi, sono sei e sono state approvate dal Consiglio dell'UE rispettivamente il 12 settembre 2023, l'8 dicembre 2023, il 14 maggio 2024, il 18 novembre 2024, il 20 giugno 2025 e il 27 novembre 2025. [↑](#)
61. Per un approfondimento si veda *Il PNRR italiano. Un quadro di sintesi*, su [www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it). [↑](#)
62. Si veda, ad esempio, *Informativa sugli esiti della Cabina di Regia PNRR del 26 settembre 2025*, su [www.regioni.it](http://www.regioni.it). [↑](#)
63. Il documento è disponibile su [regioni.it](http://regioni.it). [↑](#)
64. L'accordo in questione, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, si perfeziona «con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». [↑](#)

65. Bin R. (2018), *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Atti del seminario. Roma, 6 aprile 2017*, Torino, Giappichelli, p. 25. [↑](#)
66. L'accordo presenta modalità di formazione analoghe a quelle dell'intesa — poiché richiede il consenso unanime delle parti e, dunque, la volontà politica di giungere a una sua definizione — ma, a differenza dell'intesa, non si confronta con le situazioni di urgenza o di mancata intesa previste dalla legge. Inoltre, l'accordo consente alle Regioni di intervenire in qualunque decisione statale, anche al di fuori di procedimenti amministrativi o normativi tipizzati, e permette al Governo di concordare con esse obblighi ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge. Si veda Carpani G. (2011), *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p.5. [↑](#)
67. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 289; Pajno A. (2022), *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in Antonetti N., Pajno A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., p. 288; Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 175. [↑](#)
68. Sentenza Corte cost. n. 6 del 2004. [↑](#)
69. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 289. Più nel dettaglio, la sentenza n. 142 del 2016 ha consolidato tale orientamento affermando la legittimità costituzionale di disposizioni di legge che contenessero «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sent. n. 142 del 2016) e consentendo, dunque, la possibilità della formazione di una decisione unilaterale in capo allo Stato. Con questa pronuncia, la Consulta si è discostata, così, quasi completamente dalla precedente sentenza n. 383 del 2005 in cui era stato escluso che, «ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata [potesse] essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale [sarebbe divenuto] in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non [poteva] strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale». [↑](#)
70. La Cabina di regia, cui è stato attribuito l'esercizio di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR, è stata istituita con l'articolo 2 del citato decreto-legge n. 77 del 2021. Con il Governo Meloni la Cabina di regia ha visto la partecipazione di tutti i ministri (con il supporto dei tecnici). [↑](#)
71. Si riporta il testo dell'articolo 2, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021: «Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.». [↑](#)
72. Falcon G. (2021), *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 723. [↑](#)
73. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazione di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., pp. 1219-1220. [↑](#)
74. Profeti S., Baldi B. (2021), *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., p. 440; [↑](#)
75. Soppresso dall'articolo 1, comma 4, lett. c), del decreto-legge n. 13 del 2023. [↑](#)
76. Tale comma ha previsto che «in relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i) [ - si tratta dell'attività volta ad assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale -] alle sedute della cabina di regia partecipano il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati, sulla base della maggiore rappresentatività». [↑](#)

77. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 292. [↑](#)
78. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., p. 1220. [↑](#)
79. L'articolo 2, comma 5, del d.l. n. 77 del 2021 stabilisce che «negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedono il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali [...] del Comitato interministeriale per la transizione ecologica [...] e del Comitato interministeriale per la transizione digitale [...] e con la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per gli anni 2021-2027, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati predetti e, su impulso di questi, promuove le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata». L'ultimo periodo del comma prevede, inoltre, che «nei casi di cui al [precedente] periodo, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse, ai predetti Comitati partecipano anche il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro regione o provincia autonoma». [↑](#)
80. Articolo 33, comma 1, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
81. Articolo 33, comma 2, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
82. Articolo 33, comma 3, decreto-legge n. 152 del 2021. [↑](#)
83. Ciolli I. (2022), *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, cit., p. 1222. [↑](#)
84. Falcon G. (2021), *Viaggio al centro del PNRR*, cit., p. 723; Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 71. [↑](#)
85. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., p. 293; Cecchetti M. (2024), *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in De Lungo D., Marini F.S. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, pp. 137 ss. [↑](#)
86. Il Servizio I svolge funzioni di gestione dell'intervento "Green Communities" di cui all'Investimento 3.2 della Missione 2, Componente 1 del PNRR di competenza del Dipartimento e assicura il raggiungimento dei relativi obiettivi intermedi e finali. Il Servizio garantisce, inoltre, la gestione finanziaria dell'investimento, adotta criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR e emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR. Il Servizio II svolge le attività di monitoraggio sull'attuazione dell'intervento "Green Communities" di cui all'Investimento 3.2 della Missione 2, Componente 1 del PNRR di competenza del Dipartimento. Provvede, inoltre: 1. a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale dell'investimento, nonché l'avanzamento dei relativi obiettivi intermedi e finali attraverso le funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n.178; 2. a trasmettere, in relazione agli interventi PNRR di competenza del Dipartimento, al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241, corredata della corrispondente dichiarazione di cui all'Annex III dell'accordo di finanziamento stipulato con la Commissione europea. A tal fine, verifica la regolarità delle procedure e delle spese, riceve e controlla le domande di rimborso dei soggetti attuatori, lo stato di avanzamento finanziario ed il raggiungimento di obiettivi intermedi e finali in coerenza con gli impegni assunti. Provvede al recupero delle somme indebitamente versate ai soggetti attuatori e/o ai beneficiari. Nello svolgimento delle proprie attività il Servizio assicura l'attuazione di iniziative utili a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento. 3. all'attività di cui alla lettera b) dell'articolo 33, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152 nonché a fornire al Dipartimento il supporto tecnico nelle attività di cui alle lettere a), c), e d) del medesimo articolo 33, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152. [↑](#)

87. Il protocollo è disponibile su [www.pnrr.affariregionali.it](http://www.pnrr.affariregionali.it). [↑](#)
88. Protocollo di intesa sulle modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei "progetti bandiera" ai sensi dell'articolo 33, comma 3, lett. b), del decreto-legge n. 152 del 2021, su [www.pnrr.affariregionali.it](http://www.pnrr.affariregionali.it). [↑](#)
89. Lombardia - "Mobilità sostenibile: iniziative di ricerca di frontiera". Protocollo sottoscritto il 21 ottobre 2022 fra DARA, MUR e Regione. Iniziative di ricerca di frontiera sulla tematica della mobilità sostenibile, in linea con la strategia e gli indirizzi di sviluppo nazionali, con il supporto del Centro Nazionale *Sustainable Mobility Center* Valle d'Aosta - "Potenziamento della capacità digitale della pubblica amministrazione regionale". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MITD e Regione. Gli ambiti di intervento sono in particolare: identificazione e adozione delle piattaforme abilitanti, sviluppo della capacità di analisi dei dati e definizione di un nuovo modello di erogazione dei servizi online. Emilia-Romagna - "Dati e supercalcolo nei processi di ricerca e innovazione". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MUR e Regione. Iniziative di ricerca di frontiera sulla tematica delle simulazioni, del calcolo e delle analisi dei dati ad alte prestazioni e delle sue diverse applicazioni, associate alla riqualificazione delle aree da destinare alle diverse attività di ricerca e innovazione previste. Abruzzo - "Potenziamento delle infrastrutture idriche regionali". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MIMS e Regione. Intervento di potenziamento delle infrastrutture idriche a contrasto della siccità, volto alla realizzazione di una terza condotta di adduzione dal potabilizzatore di Montorio al Vomano all'area metropolitana nord della città di Pescara, nonché al potenziamento del medesimo potabilizzatore. Calabria - "Completamento dello schema idrico del Torrente Menta". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MIMS e Regione. Intervento di potenziamento delle infrastrutture idriche a contrasto della siccità, ai fini dello sfruttamento idroelettrico e idropotabile del Torrente Menta, ultimando compiutamente lo schema idrico preesistente. Liguria - "Centro di medicina computazionale e tecnologica". Protocollo sottoscritto il 19 ottobre 2022 fra DARA, MS, MUR e Regione. Si tratta di un HUB di infrastrutture scientifiche, tecnologiche e cliniche che ha la finalità di sviluppare, attraverso il calcolo computazionale, algoritmi espressione di modelli biologici di patologie nelle aree dell'inflammasoma, della genomica delle malattie rare e delle neuroscienze, nonché applicazioni di programmi emulativi di sistemi neurali nelle tecnologie robotiche di impiego nell'ambito biomedico.
- P.A. Trento - "Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione della Provincia Autonoma di Trento". Protocollo sottoscritto il 13 ottobre 2022 fra DARA, MITD e Regione. Potenziamento della capacità digitale della PA regionale nei seguenti ambiti: adozione di un sistema di intelligenza artificiale nel sistema della PA, utilizzo di piattaforme informatiche evolute al paradigma Cloud, erogazione di servizi digitali offerti a cittadini ed imprese e la costruzione ed evoluzione di un Nodo Territoriale di Competenza.
- P.A. di Bolzano - "*Simply digital*". Protocollo sottoscritto il 31 maggio 2023 fra DARA, MITD e Regione. Potenziamento della capacità digitale della PA regionale, nel contrasto alle frodi, utilizzando l'Intelligenza Artificiale, e nella *Citizen Relationship Management*, attraverso lo sviluppo di un *Service Desk* avanzato, che offre servizi personalizzati ai cittadini. [↑](#)
90. Ceffa C.B. (2022), *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 77. [↑](#)
91. Midiri M. (2022), *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 18/2022, p. 160. [↑](#)
92. Menegh G. (2022), *PNRR e Bando Borghi: rigenerazione senza autonomie*, in questa Rivista, n. 2/2022. [↑](#)
93. Provisiero G. (2022), *Le Regioni nella governance del PNRR*, cit., p. 182. [↑](#)
94. Piperno S. (2021), *Il PNRR e i rapporti tra i livelli di governo*, in *Centro Studi sul Federalismo*, commento n. 240, 14 dicembre 2021. [↑](#)
95. *Ibid.* [↑](#)
96. Formisano a. (2023), *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, p. 66. Il quale sottolinea come le sei Missioni del PNRR spesso sottovalutino il contesto territoriale in cui si inseriscono i singoli interventi. [↑](#)
97. Bergo M., Cecchetti M. (2024), *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2024, p. 42. [↑](#)

98. Documento 21/74/CRFS C1-C3, *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento governance PNRR e semplificazioni* [↑](#)
99. *Ibid.* [↑](#)
100. Nel dettaglio, ai sensi dell'Allegato B del DPCM, ciascun piano prevede: (i) le criticità da affrontare nello specifico contesto territoriale; (ii) gli obiettivi di semplificazione da raggiungere (procedure oggetto di supporto); (iii) le risorse (professionisti e esperti indicati in sede di definizione preliminare dei fabbisogni ed eventuali aggiustamenti stabiliti alla luce della ricognizione delle criticità e dei colli di bottiglia; distribuzione dei professionisti e esperti tra livelli di governo); (iv) le modalità di attuazione (modelli organizzativi previsti per la pianificazione, il coordinamento e la verifica delle attività dei professionisti ed esperti e relative funzioni); (v) i tempi (con indicazione delle principali milestone nazionali) e i risultati attesi in termini di riduzione dei tempi e dell'arretrato. [↑](#)
101. Ferraro L. (2022), *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), *cit.*, pp. 12-13. [↑](#)
102. *Ibid.* [↑](#)
103. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 315. [↑](#)
104. *Ibid.* [↑](#)
105. Conzutti A. (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, *cit.*, p. 734. [↑](#)
106. Bartolucci L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, *cit.*, p. 317. [↑](#)
107. Articolo 1, comma 4, lett. l), decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
108. Articolo 8, comma 1, decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
109. Articolo 1, comma 4, lett. o), decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
110. Articolo 9, comma 1, decreto-legge n. 77 del 2021. [↑](#)
111. Cecchetti M. (2022), *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, *cit.*, p. 303. [↑](#)
112. Bergo M., Cecchetti M. (2024), *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, *cit.*, p. 34. [↑](#)
113. *Ivi*, p. 35. [↑](#)
114. L'Accordo di Partenariato tra Italia e Commissione europea è stato approvato con Decisione di esecuzione C (2022) 4787 *final* del 15 luglio 2022. [↑](#)
115. Per la programmazione 2021-2027 sono stati approvati, sono complessivamente 43 piani, di cui 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province Autonome, 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali e 12 a titolarità delle Città metropolitane. [↑](#)
116. Articolo 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge n. 124 del 2023 stabilisce che: « con una o più delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), adottate su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2016, sono imputate in modo programmatico, nel rispetto delle percentuali previste dal primo periodo dell'alinea del presente comma e tenuto conto delle assegnazioni già disposte: 1) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle Amministrazioni centrali, con l'indicazione di ciascuna Amministrazione beneficiaria e dell'entità delle risorse per ciascuna di esse, assicurando una quota prevalente per gli interventi infrastrutturali; 2) le risorse del Fondo eventualmente destinate alle regioni e alle province autonome, con l'indicazione dell'entità delle risorse per ciascuna di esse.» [↑](#)
117. L'articolo 1, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 124 del 2023 stabilisce che «con delibera del CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, si provvede all'assegnazione in favore di ciascuna Amministrazione centrale ovvero di ciascuna regione o provincia autonoma, sulla base degli accordi definiti e sottoscritti». [↑](#)
118. Boscariol G. P. (2023), *Rivoluzione Coesione 2023*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2023, p. 1015. [↑](#)
119. Articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 124 del 2023. [↑](#)
120. Articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 124 del 2023. [↑](#)
121. Petrina F. (2025), *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2025,

- p. 69. In questa prospettiva, il fatto che l'amministrazione debba procedere all'analisi dei fabbisogni e alla selezione dei progetti prima della sottoscrizione dell'Accordo dovrebbe incentivare, rispetto al passato, una maggiore celerità nella realizzazione degli interventi. [↑](#)
122. Sentenza n. 189 del 2015, successivamente ripresa dalle sentenze n. 123 del 2022 e n. 187 del 2021. [↑](#)
123. Sentenza n. 175 del 2024. [↑](#)
124. *Ibid.* [↑](#)
125. A. Milone, *I limiti dell'autonomia regionale sui Fondi di Coesione e Zes Unica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2024, p. 2057. [↑](#)
126. *Ibid.* [↑](#)
127. Si tratta della Riforma dell'attuazione della politica di coesione, nota come riforma 1.9.1 del PNRR. [↑](#)
128. I settori sono i seguenti: risorse idriche; infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente; rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde. [↑](#)
129. Articolo 4 del decreto-legge n. 60 del 2024 [↑](#)
130. Articolo 5 del decreto-legge n. 60 del 2024. [↑](#)
131. Occorre comunque evidenziare che, ad oggi, tutte le Regioni e Province autonome sono giunte alla sottoscrizione degli Accordi di coesione. [↑](#)
132. Si tratta del (i) finanziamento di interventi di immediata o di pronta cantierabilità; (ii) completamento degli interventi non ancora ultimati al termine dei precedenti cicli di programmazione; (iii) finanziamento di interventi di particolare complessità o rilevanza per gli ambiti territoriali. [↑](#)
133. R. Coletti, A. Filippetti (a cura di) (2025), *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*, Milano, Il Sole 24 Ore, p. 38. [↑](#)
134. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 570 *final.* [↑](#)
135. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
136. Articolo 21 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
137. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* ANNEXES 1 TO 18. [↑](#)
138. L'articolo 23 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR stabilisce che ciascuno Stato membro trasmetta il Piano PNR alla Commissione europea - di norma entro il 31 gennaio 2028 - che dispone di un termine di quattro mesi per valutarlo e per elaborare una proposta di decisione di esecuzione che sarà adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata. [↑](#)
139. Articolo 22 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 *final.* [↑](#)
140. *Ibid.* [↑](#)
141. L'autorità di coordinamento è incaricata di una serie di compiti, fra cui il monitoraggio dell'attuazione del piano, l'assicurazione circa la coerenza nell'attuazione dei vari capitoli del piano, etc. [↑](#)
142. L'autorità di gestione è responsabile della gestione del piano, o di una sua parte, al fine di conseguire gli obiettivi. [↑](#)
143. L'organismo pagatore, che può essere soltanto uno a livello nazionale o, se del caso, uno per Regione, dispone di un'organizzazione amministrativa e di un sistema di controllo interno conforme alle norme di controllo interno internazionalmente riconosciute e che offre sufficienti garanzie di legittimità, regolarità e corretta contabilizzazione dei pagamenti. [↑](#)
144. L'autorità di audit è responsabile dello svolgimento degli audit sul conseguimento dei traguardi qualitativi e dei traguardi quantitativi nonché degli audit di sistema, al fine di fornire alla Commissione garanzie circa l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, compresa la capacità di questi ultimi di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti e la tutela efficace e tempestiva degli interessi finanziari dell'Unione. [↑](#)
145. Per cui si rimanda anche al recente dossier "*Le proposte della Commissione europea relative al Quadro Finanziario pluriennale dell'UE 2028-2034*" a cura dei Servizi Studi e Affari internazionali del Senato della Repubblica e del Servizio per i rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, pubblicato il 25 novembre 2025. [↑](#)
146. "*The "Ursula Majority" against Ursula. Group leaders' letter against the Multiannual Financial Framework*, in [eunews.it](https://eunews.it), 30 ottobre 2025. [↑](#)
147. Documento di lavoro (COTER-VIII/009), *Regolamento sul fondo per i piani NRP*, redatto nella 6<sup>a</sup>

riunione della Commissione COTER dell'1 e 2 dicembre 2025, su [cor.europa.eu/it](https://cor.europa.eu/it). [↑](#)

148. *Ibid.* [↑](#)

149. Chiellino G. (2024), *Spesa bloccata per i fondi europei 2021-2027: solo lo 0,9% su 74 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 luglio 2024. [↑](#)

150. Petrina F. (2025), *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, cit., p. 71. [↑](#)

151. Corte dei conti europea, *Analisi 02/2025: Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell'RRF*, 6 maggio 2025, in [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu). [↑](#)

152. Relazione della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

153. Si tratta di: (i) autorità regionali, locali, cittadine, rurali e altre autorità pubbliche o le associazioni che rappresentano tali autorità; (ii) parti economiche e sociali, compresi gli agricoltori, i pescatori e le loro organizzazioni; (iii) organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative, le organizzazioni giovanili e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione, le istituzioni e le organizzazioni nazionali per i diritti umani; (iv) organizzazioni di ricerca e le università. [↑](#)

154. Articolo 21, paragrafo 2, della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

155. Articolo 6 della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

156. *Ibid.* [↑](#)

157. Articolo 23, paragrafo 2, lett. e) della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo PNR. Bruxelles, 16.7.2025 COM (2025) 565 final. [↑](#)

158. Santinello P. (2016), *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 883. [↑](#)

159. Per quanto concerne, invece, i necessari raccordi fra la Regione e gli enti locali, questi potrebbero essere rimessi sia ad accordi fra tali enti sia al Consiglio delle autonomie locali (CAL), ai sensi dell'articolo 123, comma quarto, Cost. [↑](#)

160. Caruso C. (2021), *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 283. [↑](#)

161.

Si veda, ad esempio, Caretti P. (2002), *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1174. [↑](#)

## La disciplina della partecipazione dei sottosegretari alle attività del Consiglio regionale piemontese: un modello tra definizione e rimodulazione

Luca Imarisio<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il lavoro analizza le implicazioni delle revisioni apportate al regolamento del Consiglio regionale della Regione Piemonte volte a disciplinare la partecipazione dei sottosegretari alle attività del Consiglio, valutandole sia in ordine ai rapporti tra esecutivo regionale e Consiglio regionale, sia in ordine ai rapporti tra Presidente della Giunta e Giunta.*

(Abstract) EN

*The paper analyses the implications of the revisions made to the Rules of Procedure of the Regional Council of the Piedmont Region aimed at regulating the participation of the undersecretaries in the activities of the Council, evaluating them both in relation to the relationship between the regional executive and the Regional Council, and in relation to the relationship between the President of the regional Executive Board and the Executive Board itself.*

### Sommario:

**1. L'introduzione della figura dei sottosegretari nell'esecutivo regionale piemontese - 2. Il seguito regolamentare dell'introduzione dei sottosegretari alla presidenza della Giunta regionale - 3. Le implicazioni in ordine ai rapporti tra esecutivo regionale e Consiglio regionale - 4. Le implicazioni in ordine ai rapporti tra Presidente della Giunta e Giunta**

### **1. L'introduzione della figura dei sottosegretari nell'esecutivo regionale piemontese**

Con la deliberazione DCR 226 - 22220 del 21 ottobre 2025 il Consiglio regionale del Piemonte ha apportato una modifica al proprio regolamento interno volta a disciplinare la partecipazione ai lavori del Consiglio regionale e degli organi consiliari dei sottosegretari, la figura istituzionale introdotta nell'ordinamento piemontese a seguito della legge statutaria n. 8 del 13 settembre 2023<sup>[2]</sup>.

Tale revisione statutaria ha tratteggiato in termini piuttosto vaghi la figura: per quanto concerne il processo di nomina e lo status giuridico, l'art. 50, comma 5 bis dello Statuto piemontese prevede che i sottosegretari siano nominabili e revocabili ad opera del Presidente della Giunta, nel numero massimo di 2, e che della loro nomina sia data comunicazione al Consiglio regionale, rinviando a una legge regionale la determinazione del loro trattamento economico, del loro stato giuridico, nonché delle relative cause di incompatibilità e ineleggibilità. In attuazione di tale previsione, la legge regionale piemontese n. 15 del 31 luglio 2023 ha quindi previsto (art. 1) che i sottosegretari possano essere 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, disponendo (art. 2) per i sottosegretari non consiglieri l'attribuzione di una indennità pari a quella prevista per i consiglieri regionali (integrata da un'indennità di funzione)<sup>[31]</sup> ed estendendo anche ad essi gli obblighi di pubblicità spettanti ai consiglieri.

Per quanto concerne le funzioni di tale nuova figura istituzionale, l'art. 50, comma 5 ter dello Statuto prevede invece che i sottosegretari coadiuvino il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti il suo mandato e nell'ambito delle sue funzioni, partecipando senza diritto di voto alle sedute della Giunta regionale, pur non facendone parte. Una indicazione di funzioni poco definita, anche in merito a profili rilevanti quali, ad esempio, la possibilità di attivazione di forme di responsabilità politica nei confronti del Consiglio regionale. Un'analogia solo parziale si può delineare nel raffronto con una figura, riscontrabili a livello statale, quali quella di Sottosegretario alla presidenza del Consiglio "ulteriore" rispetto a quello avente le funzioni di segretario verbalizzatore dell'organo collegiale<sup>[4]</sup>, in ragione di una più univoca collocazione di tali figure nell'architettura dell'esecutivo statale, oltre che di un più definito ambito di attribuzioni. Del resto anche la denominazione di sottosegretario appare riconducibile ad una sorta di mutuazione della terminologia riscontrabile a livello statale, il cui recepimento a livello regionale comporta peraltro una certa improprietà lessicale: mentre a livello statale il termine sottosegretario deriva, per lo meno nella sua originaria variante ministeriale, dalla previsione di un ruolo di collaborazione rispetto a una figura cui spetta la qualifica formale di Segretario di Stato, a livello regionale si riscontra la presenza di "sottosegretari", senza che questi risultino collocati in posizione ausiliaria rispetto ad organi formalmente qualificati come "segretari". Una funzione di segreteria (o sotto-segreteria), inoltre, è comunemente riferita a una posizione operante in relazione ad organo specifico, mentre la normativa piemontese concernente i sottosegretari non chiarisce, né a livello statutario, né a livello legislativo, né nel contesto degli atti di nomina, se tali figure siano da qualificare come sottosegretari della Giunta o della presidenza della Giunta (o, ancora, data la possibilità, prevista dalla riforma regolamentare del 2025,<sup>[51]</sup> di ricevere incarichi anche da parte dei singoli assessori, degli assessori stessi): la natura delle attribuzioni fondamentali, per previsione statutaria delegate dal Presidente della Giunta, induce a propendere per la qualifica di sottosegretari alla presidenza della Giunta, coerentemente del resto alle denominazioni riscontrabili nelle comunicazioni istituzionali<sup>[6]</sup>. E nella stessa direzione si pone fundamentalmente la modifica del Regolamento consiliare dell'ottobre 2025, nel delineare, come si dirà, una separazione piuttosto netta tra le attribuzioni dei sottosegretari e quelle degli assessori, pur con una rilevante eccezione<sup>[71]</sup>. Alla vaghezza delle attribuzioni definite a livello di fonti istitutive fa per altro verso riscontro una prassi, riscontrabile tanto a livello statale che regionale, di attribuzione di deleghe specifiche formalizzate già alla costituzione dell'organo esecutivo collegiale<sup>[8]</sup>; prassi che tuttavia non risulta accolta, per lo meno in sede di prima istituzione della figura, nella Regione Piemonte, riscontrandosi

nomine di sottosegretari senza funzioni *ab origine* definite e formalizzate<sup>[9]</sup>.

La figura del sottosegretario nel contesto degli ordinamenti regionali pare del resto un elemento da un lato introdotto ormai in una pluralità di contesti<sup>[10]</sup> (e in altri ancora oggetto di proposte di introduzione<sup>[11]</sup>), ma per altri versi frequentemente controverso in ordine alla sua natura istituzionale e alle sue implicazioni sulle dinamiche della forma di governo regionale<sup>[12]</sup>.

## **2. Il seguito regolamentare dell'introduzione dei sottosegretari alla presidenza della Giunta regionale**

In tale contesto dai contorni ancora non del tutto definiti, un ulteriore rilevante passaggio nel delineare l'insieme delle implicazioni dell'introduzione a livello statutario della figura dei sottosegretari nel contesto dell'esecutivo regionale piemontese è stata l'adozione, con la deliberazione DCR 226 - 22220 del 21 ottobre 2025, di significative modifiche al Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte volte a disciplinare la partecipazione dei sottosegretari ai lavori del Consiglio regionale e degli organi consiliari. Rilevante anche per le sue implicazioni, tra il resto, sugli equilibri tra l'esecutivo regionale e il Consiglio regionale e tra l'organo esecutivo collegiale e il suo presidente<sup>[13]</sup>. L'intervento approvato prevede di accorpate le previsioni relative ai sottosegretari in un unico nuovo articolo del Regolamento interno del Consiglio regionale, numerato 67 bis. Il primo comma del nuovo articolo prevede l'accesso dei Sottosegretari ai banchi della Giunta e l'applicabilità agli stessi della disciplina prevista dall'art. 62 del Regolamento interno in tema di disciplina delle sedute. Il successivo secondo comma, relativo ai Sottosegretari che non ricoprono la carica di Consigliere regionale, risulta invece costruito in negativo, prevedendo che essi "non hanno diritto di voto, non possono fare parte delle Commissioni permanenti di cui agli artt. 22 e 22 bis, delle Commissioni speciali di cui all'art. 43 né delle Giunte di cui agli artt. 17 e 19 e la loro presenza non viene computata al fine della determinazione del numero legale". I successivi commi terzo e quarto definiscono le attribuzioni dei Sottosegretari nell'ambito dei lavori del Consiglio e dei suoi organi, in termini tali da configurarli quali esclusivi fiduciari del Presidente della Giunta regionale: il comma terzo, relativo alla partecipazione alla discussione nel contesto delle commissioni consiliari, ammette la presenza dei sottosegretari "esclusivamente nell'ambito dei compiti e delle funzioni, non delegate agli assessori, in cui espressamente coadiuvano il Presidente della Giunta regionale, con il possibile supporto di un funzionario della Giunta regionale". Il comma quarto, relativo invece alla partecipazione ai lavori del plenum del Consiglio, prevede che i Sottosegretari possano "parlare per comunicazioni al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 56 [Comunicazioni della Giunta, n.d.r.], nell'ambito delle competenze in capo al Presidente della Giunta regionale, esclusivamente sulle materie non delegate agli assessori". Tali due previsioni paiono escludere, dunque, che il ruolo ausiliario dei sottosegretari possa esplicarsi anche nei confronti degli assessori e in vece degli stessi. Possibilità invece ammessa dal successivo comma quinto, che nel suo *incipit* dispone che i Sottosegretari possano "rispondere alle interrogazioni di cui all'art. 99, alle interrogazioni a risposta immediata di cui all'art. 100, nonché alle interpellanze di cui all'art. 101, esclusivamente sulle materie non delegate agli assessori", salvo poi correggere la rigidità di tale esclusione, prevedendo che essi "Possono, altresì, rispondere, in relazione alle materie delegate agli assessori, su espresso incarico dell'assessore interessato". Non risulta invece esplicitamente regolata la possibilità di intervento dei sottosegretari alla conferenza dei capigruppo a nome dell'esecutivo regionale e, per quanto il tema sia stato oggetto di

confronto nel contesto della discussione in Consiglio regionale della proposta di modifica<sup>[14]</sup>, il tenore delle disposizioni parrebbe escludere tale possibilità. Limitatamente all'attività di interlocuzione con il Consiglio rispetto a interrogazioni e interpellanze, i sottosegretari paiono dunque allargare il proprio ruolo a quello di ausiliari dell'insieme dei componenti dell'esecutivo regionale, intervenendo dunque anche su materie rispetto alle quali non esercitano ordinariamente le proprie funzioni. Questo elemento di "elasticità funzionale" concorre in qualche misura a ridefinire il profilo istituzionale dei Sottosegretari nel contesto dell'ordinamento regionale piemontese: per quanto le loro funzioni li rendano figure chiamate a coadiuvare prioritariamente il Presidente della Giunta, l'ulteriore possibilità di intervenire in Consiglio per rispondere a nome dell'esecutivo anche in materie formalmente delegate agli assessori, e sulla base di un semplice (e, si presume, anche occasionale) incarico, non di una delega formale, pare delineare la figura dei Sottosegretari, in termini rimasti sinora inespressi, quali peculiari "fiduciari dei componenti della Giunta".

### **3. Le implicazioni in ordine ai rapporti tra esecutivo regionale e Consiglio regionale**

Nel contribuire a delineare (e, come si è detto, per taluni profili ad ampliare) le attribuzioni dei Sottosegretari, la disciplina dettata a livello di Regolamento interno del Consiglio regionale incide per altro verso sui rapporti tra esecutivo regionale e Consiglio. Proprio la previsione da ultimo segnalata, relativa alla possibilità di rispondere a interrogazioni e interpellanze in vece non solo del Presidente della Giunta ma anche dei singoli assessori, nel contesto del dibattito sviluppatosi in Consiglio regionale nella seduta di approvazione delle modifiche regolamentari è stata oggetto di rilievi critici da parte di diversi esponenti dell'opposizione consiliare: il rischio paventato è apparso quello di indurre potenzialmente una prassi di ulteriore sottrazione dei componenti dell'esecutivo regionale ad una interlocuzione con il Consiglio, limitando le già scarse opportunità di esercizio delle funzioni conoscitive e di controllo proprie dell'organo assembleare<sup>[15]</sup>. Ciò in un contesto, d'altra parte, nel quale l'introduzione, anche nell'ordinamento piemontese, della (per taluni profili controversa)<sup>[16]</sup> figura dei consiglieri supplenti, che a partire dalla XII consiliatura sono chiamati a sostituire i consiglieri regionali nominati assessori, potrebbe porre questi ultimi in un rapporto più marcatamente dialettico rispetto all'organo assembleare: con questo rendendo particolarmente rilevante la partecipazione personale degli assessori (non più consiglieri) all'interlocuzione con il Consiglio nelle forme istituzionali e particolarmente delicate le implicazioni di misure che ne possano, per contro, prefigurare un disimpegno ulteriore dall'aula. Da parte degli esponenti della maggioranza consiliare si presenta invece il testo quale punto di compromesso rispetto alle istanze dell'opposizione volte a scongiurare un allontanamento degli assessori dalle attività del Consiglio, sottolineando la scelta di escludere la possibilità di intervento dei sottosegretari nell'ambito dei lavori di commissione in materie di competenza assessorile<sup>[17]</sup>.

Le potenzialità della nuova figura istituzionale in relazione ai rapporti tra Giunta e Consiglio andranno valutate anche alla luce della prassi applicativa: nel contesto piemontese, con la presenza nella Giunta della XII consiliatura di un assessore espressamente delegato ai rapporti con il Consiglio regionale, pare più problematico immaginare un ruolo incisivo ed organico dei sottosegretari (che non con tale assessore sono chiamati a relazionarsi, bensì con il Presidente della Giunta) quali figure istituzionali di raccordo tra esecutivo e organo assembleare. In altri contesti, come in quello lombardo, la scelta è stata invece (nell'attuale XII consiliatura) quella di conferire la delega ai rapporti con il Consiglio ad uno dei quattro sottosegretari alla presidenza della Giunta regionale, con implicazioni istituzionali

inevitabilmente diverse (anche in ordine alla sottrazione alla collegialità della Giunta e alla più stretta attrazione alla sfera della presidenza della materia dei rapporti con il Consiglio).

Al di là del controverso impatto potenziale sulla presenza in Consiglio degli assessori, più univocamente prefigurabile appare un impatto della figura dei sottosegretari sulla presenza in Consiglio del Presidente di Giunta, in un contesto complessivamente già connotato da una segnalata tendenza<sup>[18]</sup> al progressivo ridimensionamento della presenza dei Presidenti di Giunta all'attività dei Consigli.

#### **4. Le implicazioni in ordine ai rapporti tra Presidente della Giunta e Giunta**

Anche in connessione a quanto da ultimo osservato, un ulteriore profilo di riflessione può risultare quello relativo alla valutazione delle implicazioni dell'introduzione della figura dei sottosegretari alla presidenza della Giunta, per come configurati dalla disciplina statutaria piemontese e dalle recenti modifiche al Regolamento consiliare, sulle dinamiche decisionali e sugli equilibri interni all'esecutivo regionale, in particolare rispetto al rapporto tra elemento monocratico ed elemento collegiale nel contesto dell'esecutivo regionale.

Diffuso e consolidato appare il rilievo di una posizione baricentrica assunta dal Presidente della Giunta quale figura di vertice monocratico dell'esecutivo regionale, anche rispetto alla collegialità della Giunta, nelle dinamiche della forma di governo regionale italiana "standard"<sup>[19]</sup>. Giunta che pare subire un'evoluzione verso un modello nel quale le sue funzioni sono prevalentemente riconducibili al raggiungimento di mediazioni tra le diverse componenti della maggioranza regionale nell'attuazione di un indirizzo politico già sostanzialmente definito dal suo Presidente<sup>[20]</sup>.

In tale prospettiva, la nuova figura istituzionale dei sottosegretari alla presidenza della Giunta pare suscettibile di contribuire ad un ulteriore potenziale rafforzamento della centralità assunta dal Presidente della Giunta, per lo meno da due punti di vista. In primo luogo, attraverso l'opportunità di non conferire deleghe assessorili, trattenendo le competenze relative in seno alla presidenza, in materie delicate e complesse per le quali una figura dedicata di profilo politico risulti comunque necessaria: attraverso il ricorso, per l'esercizio della direzione politica in tali ambiti, a figure istituzionali, quali quelle dei sottosegretari, poste in un rapporto fiduciario diretto con il Presidente della Giunta, al di fuori dell'elemento di collegialità che lega i componenti della Giunta stessa, il controllo da parte della presidenza della giunta sul relativo esercizio pare suscettibile di divenire più pieno e diretto. D'altra parte i sottosegretari potrebbero costituire uno strumento per l'enucleazione e valorizzazione di funzioni e prerogative della presidenza della Giunta, anche estranee ai tradizionali ambiti delle deleghe assessorili, che, senza essere esercitate da specifiche figure istituzionali, sarebbero rimaste inesprese, o espresse al di sotto delle potenzialità. Anche la scelta compiuta nel contesto dell'ordinamento piemontese di non prevedere la formalizzazione di specifiche deleghe conferite dal Presidente ai sottosegretari, ma solo il conferimento di incarichi di collaborazione, non stabilmente formalizzati sin dalla nomina, può costituire per un verso un elemento di ulteriore elasticità e flessibilità dell'esecutivo regionale, ma per altri aspetti lega i sottosegretari al Presidente in un rapporto di tipo personale, più opaco e segnato da una sostanziale dipendenza e subalternità.

A tale quadro, già delineato nei suoi contorni dalla riforma statutaria piemontese del 2023<sup>[21]</sup>, il più recente intervento a livello di regolamento consiliare non pare aggiungere

significativi apporti, se non nel senso di confermare gli elementi di potenziale criticità rispetto all'eventualità di un'ulteriore enfattizzazione del ruolo del Presidente di Giunta: si possono peraltro segnalare anche rilievi critici di segno opposto rispetto alle dinamiche prefigurate, volti a sottolineare come la scelta normativa operata con la revisione regolamentare del 2025, rimettendo ai singoli assessori la scelta in ordine alla eventualità di incaricare un sottosegretario di rispondere a un'interrogazione o a un'interpellanza relativa alle materie di competenza del proprio assessorato, potrebbe configurare una sottrazione alla presidenza della Giunta del controllo sulle forme dell'interlocuzione con il Consiglio<sup>[22]</sup>.

Al di là di tale specifico profilo, il modello delineato dalla riforma del regolamento consiliare, pare complessivamente inserirsi in una dinamica applicativa delle previsioni statutarie relative ai sottosegretari regionali che ne confermano un ruolo complessivamente ancillare rispetto alla Presidenza della Giunta: anche la previsione di specifiche limitazioni in ordine al loro potenziale ruolo nelle attività consiliari (ricodotto dal regolamento "esclusivamente" alle materie non delegate agli assessori<sup>[23]</sup>) pare anzi enfattizzare il legame esclusivo e personale con il Presidente della Giunta, concorrendo potenzialmente a consolidare le tendenze "monocratiche" della forma di governo regionale.

1. Professore Associato di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Su tale figura, Calvo M. (2023), *L'introduzione dei sottosegretari nella Giunta regionale piemontese: nuovi "amici della democrazia" o costi ulteriori per i cittadini?*, in questa rivista, n. 2, pp. 57 ss. [↑](#)
3. Sulla controversia sorta sul piano politico in ordine alle conseguenze economiche dell'introduzione dei sottosegretari nell'ordinamento piemontese, Calvo M. (2023), *L'introduzione dei sottosegretari*, cit., pp. 60 ss. [↑](#)
4. Secondo quanto previsto dalla legge n. 400 del 1988, art. 10, comma V, "Oltre al sottosegretario di Stato nominato segretario del Consiglio dei ministri, possono essere nominati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri altri sottosegretari per lo svolgimento di determinati compiti e servizi". [↑](#)
5. V. *infra*, § 3. [↑](#)
6. [trasparenza.regione.piemonte.it/organizzazione/titolari-incarichi-politici-amministrazione-direzione-governo](https://trasparenza.regione.piemonte.it/organizzazione/titolari-incarichi-politici-amministrazione-direzione-governo) [↑](#)
7. Su tali profili v. *infra*, § 2. [↑](#)
8. A livello statale, nella XIX legislatura, si consideri ad esempio la figura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Giovanbattista Fazzolari, titolare della delega all'attuazione del programma di Governo. Prassi di conferimento di deleghe formalizzate già alla costituzione dell'organo esecutivo collegiale si riscontrano ad esempio nel contesto della Regione Lombardia: [www.regione.lombardia.it/giunta/sottosegretari](http://www.regione.lombardia.it/giunta/sottosegretari) [↑](#)
9. Il Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 27 del primo luglio 2024 prevede infatti di "nominare sottosegretari, ai sensi dell'art. 50, commi 5 bis e ter, dello Statuto della Regione Piemonte e degli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 15/2023, Porchietto Claudia e Preioni Alberto, che coadiuvano il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti al suo mandato e nell'ambito delle sue funzioni, con effetto dalla data del presente decreto e con cessazione ai sensi dell'art. 50, comma 2, dello Statuto regionale". [↑](#)
10. Per una ricognizione delle esperienze precedenti all'introduzione nel contesto piemontese, Calvo M. (2023), *L'introduzione dei sottosegretari nella Giunta regionale piemontese*, cit., p. 58 s. La figura del sottosegretario è stata successivamente (re)introdotta anche nell'ordinamento della regione Calabria, attraverso la revisione statutaria operata dalla legge regionale n. 9 del 3 marzo 2026 ed il successivo intervento di attuazione approvato con la legge regionale n. 12 del primo aprile 2026. Sulle controversie politiche in ordine a tali passaggi (ricoducibili, in primo luogo, al tema dei costi connessi a tali nuove figure), S.M., *Calabria, Guerra sui sottosegretari in Regione: partono le firme per cancellare le poltrone*, in [www.quicosenza.it](http://www.quicosenza.it), 5 aprile 2026. [↑](#)
11. Nell'ordinamento regionale della Liguria, l'istituzione dei sottosegretari, inizialmente prevista nell'ambito del progetto di revisione statutaria poi approvato il 16 settembre 2025, è stata oggetto di stralcio dalle previsioni approvate. [↑](#)
12. Da ultimo, Frega S. (2025), *Le modifiche allo Statuto della Regione Liguria: dalla prorogatio*

*all'aumento del numero di Assessori regionali, passando per la disciplina delle deleghe, in Osservatorio sulle fonti, n. 3, §5. [↑](#)*

13. V. *infra*, rispettivamente § 3 e § 4. [↑](#)
14. Seduta del 21 ottobre 2025, reperibile in: [www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero\\_seduta=061&data\\_seduta=21-10-2025](http://www.cr.piemonte.it/seduteconsiglio/interventi/appl/seduta.php?numero_seduta=061&data_seduta=21-10-2025) [↑](#)
15. Così Unia A. (M5S), seduta del 21 ottobre 2025. [↑](#)
16. Critiche rispetto a tale soluzione istituzionale, in ragione dei rischi di compromissione del principio di libertà del mandato e di depotenziamento delle funzioni di controllo del Consiglio sulla Giunta, sono ad esempio espresse in Spadacini S., Bassanini F., Casanova D. (2025), *Forma di governo delle Regioni: una valutazione dei suoi risultati e una proposta di riforma*, in Astrid Rassegna, pp. 42 ss. [↑](#)
17. Così Riva Vercellotti C. (FdI), seduta del 21 ottobre 2025. [↑](#)
18. Tarli Barbieri G., *La forma di governo nelle Regioni a Statuto ordinario: il ruolo del Presidente e i rapporti con lo Stato*, in *Il Diritto della Regione*, 2023, p. 114. [↑](#)
19. Recentemente, nella vasta bibliografia, rispetto alle dinamiche tra esecutivo e Consiglio regionale, Spadacini S., Bassanini F., Casanova D. (2025), *Forma di governo delle Regioni*, cit., 20 ss., ove espressamente si delinea un modello nel quale la stabilità viene conseguita a scapito dell'equilibrio costituzionale tra esecutivo e legislativo regionali. D'altra parte, si sottolineano, pur entro tale quadro, elementi di perdurante vitalità (e di relativa autonomia) nell'attività dei Consigli in Tarli Barbieri G., *La forma di governo nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pp. 111 ss. In ordine al più specifico profilo relativo all'accentramento delle funzioni di governo nella figura del Presidente della Giunta, rispetto alla Giunta stessa e ai singoli assessori, Camerlengo Q. (2013), *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, pp. 529 ss. [↑](#)
20. In questo senso Furlan F. (2021), *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, Giappichelli, pp. 221 s. [↑](#)
21. In relazione al confronto sviluppatosi in tale contesto rispetto ai profili richiamati, Calvo M., *L'introduzione dei sottosegretari nella Giunta regionale piemontese*, cit., p. 61 s. [↑](#)
22. In questo senso Ravetti D. (PD), seduta del 21 ottobre 2025, che si esprime, in relazione a tale profilo, nei termini di un "commissariamento" del Presidente della Giunta. [↑](#)
23. V. *supra*, § 2. [↑](#)

## La legge regionale del Piemonte n. 20/2025: prevenzione del contenzioso costituzionale e “leale collaborazione” legislativa

Giulio Santini<sup>[1]</sup>

Abstract (ITA)

*Il presente contributo commenta la legge regionale del Piemonte n. 20 del 2025, con la quale sono state modificate le disposizioni di diverse leggi regionali, in relazione all'impegno assunto dalla Giunta regionale nell'ambito della fase precontenziosa, di interlocuzione con il Governo, volte a scongiurare l'impugnazione in via principale.*

Abstract (EN)

*This article provides a commentary on Piedmont Regional Law No. 20 of 2025. This law amended the provisions of various regional laws in line with the commitment made by the Regional Executive during the pre-litigation phase of discussions with the Government. The aim was to avoid the need to refer the case to the Constitutional Court.*

### Sommario:

**1. Premessa: per una definizione conciliativa del contenzioso sulla legittimità delle leggi regionali - 2. La legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20 - 3. Conclusioni: sui limiti della “leale collaborazione” legislativa**

### **1. Premessa: per una definizione conciliativa del contenzioso sulla legittimità delle leggi regionali**

Tra il 2023 e il 2024, lo sforzo del Governo italiano per definire in via conciliativa il contenzioso che avrebbe potuto portare all'impugnazione di una legge regionale ai sensi dell'art. 127 Cost. ha suscitato qualche interesse in dottrina, non soltanto in sede di osservazioni a prima lettura, ma anche con commenti che hanno saputo inquadrare nel sistema il tentativo operato dalla direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023, apparsa, due giorni dopo, sulla *Gazzetta ufficiale*<sup>[2]</sup>.

In buona sostanza (ma si ripete qui in sintesi quanto è ben noto agli operatori e ai cultori del diritto costituzionale) la direttiva in questione rappresenta dispositivo di razionalizzazione della fase precontenziosa, sia per quanto riguarda l'attività istruttoria compiuta dai Ministeri e dai Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia per ciò che

ottiene le interlocuzioni che si instaurano con gli organi regionali. L'obiettivo è quello di evitare il ricorso allo strumento processual-costituzionale, attraverso quella che è stata definita in termini di "contrattazione di legittimità"<sup>[3]</sup>, ovvero di "logica delle a.d.r."<sup>[4]</sup>, o, ancora, di "regionalismo contrattuale"<sup>[5]</sup>. La *ratio* sottostante è quella di inquadrare una prevenzione del contenzioso giurisdizionalizzato nel prisma della "leale collaborazione" tra Stato e Regioni<sup>[6]</sup>.

La direttiva di cui si tratta riprende e razionalizza due provvedimenti del 1996 e del 2006, adottati, rispettivamente, sotto il I e il II Governo Prodi su impulso dei ministri Bassanini e Lanzillotta. In particolare, la prassi consolidatasi dopo il 1996 prevedeva (in una fase storica antecedente la riforma del titolo V della Costituzione del 2001) che la delibera legislativa regionale, trasmessa al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio, venisse istruita con il coinvolgimento dei Ministeri dell'Interno, del Tesoro, delle Finanze e del Bilancio, e degli altri dicasteri interessati, con termini per la presentazione di memorie da parte della Regione, finalizzate alla redazione in contraddittorio della relazione da presentare al Consiglio dei ministri. Invece, con la direttiva del 2006, veniva disposta la convocazione di tavoli tecnici allo scopo di concertare soluzioni tra l'amministrazione centrale e quelle regionali, con lo scopo di addivenire alla rinuncia al ricorso. Peraltro, in anni successivi si è assistito a una crescente ondata di contenzioso in via principale, donde la necessità di una ripresa e di un aggiornamento della disciplina a vocazione preventiva<sup>[7]</sup>.

Ebbene, ai sensi della direttiva del 2023, il Governo, compiute le proprie valutazioni circa la legittimità delle leggi regionali approvate, che si impernano sulle osservazioni dei diversi dicasteri, avvia un vero e proprio dialogo con la Giunta regionale, per il tramite del Dipartimento per gli Affari regionali, con l'intento di perseguire l'assunzione di un "impegno" da parte del presidente della Giunta regionale stessa, mediante il quale si recepirebbero le osservazioni del livello centrale, così scongiurando l'impugnazione. Questo, nelle more dell'eventuale definizione di modalità unitarie in sede di Conferenza Stato-Regioni, deve essere conforme «al rispettivo ordinamento»: con ciò, da un lato si ammette che ciascuna Regione possa trovare, nella specificità del proprio sistema istituzionale, forme diverse per provvedere, ma, d'altro canto, ricorrendo a una formula molto vaga, si riconosce implicitamente che non è facile rinvenire strumenti adeguati e appropriati.

In prossimità della pubblicazione della circolare, la dottrina si era interrogata sui suoi concreti effetti e, in particolare, sulla sua attitudine a determinare una riduzione consistente del contenzioso costituzionale in via principale. Guardando a indicatori puramente quantitativi, è superfluo indicare che il contenzioso in via principale non si è azzerato. Nel 2025 sono stati presentati, dal presidente del Consiglio dei ministri, 42 ricorsi in via principale, in aumento rispetto ai 23 del 2024 e del 2023 (in questo caso, tutti precedenti l'emanazione della direttiva: segno di una forte scommessa sullo strumento nell'immediato della sua emanazione), ma, pur sempre, in diminuzione rispetto ai 73 del 2022, ai 63 del 2021, ai 96 del 2020 e agli 85 del 2019. Le ragioni che possono essere individuate per giustificare questa tendenza possono essere diverse, compresa una maggiore prossimità politica tra la maggioranza delle Giunte regionali e il Governo, ma la tendenza deflattiva è comunque abbastanza chiara per consentire di immaginare che anche l'applicazione di meccanismi di interlocuzione preliminare abbia giocato un ruolo.

Pure, sono state oggetto di speculazione le conseguenze del procedimento così delineato non soltanto sul calendario dei lavori della Corte costituzionale, ma anche sulla vita interna

delle assemblee legislative regionali. In effetti, gli “impegni” assunti dalla presidenza della Giunta regionale, quali che ne siano le forme, per trovare una concreta traduzione legislativa necessitano inevitabilmente di essere sanciti dal Consiglio regionale che, *a priori*, non può essere considerato scontato né in punto di esito né in fatto di tempistiche.

## **2. La legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20**

A distanza di oltre due anni, una delle più interessanti conseguenze della “contrattazione di legittimità” – per riprendere nuovamente questa felice espressione di sintesi (che si deve a Giandomenico Falcon)<sup>[81]</sup> – è, invero, proprio quella rappresentata dalla legge regionale del Piemonte 3 dicembre 2025, n. 20 (di seguito, semplicemente: la legge), che reca un eterogeneo novero di “misure urgenti di adeguamento delle disposizioni regionali relative agli impegni istituzionali”.

Tale interesse si radica nel fatto che il provvedimento attiene *ex professo* all’attuazione di una serie di impegni assunti ai sensi della direttiva del 2023 e che interviene su ben sette leggi regionali: in particolare, sulla loro formulazione come risultante da interventi di novella operati nel 2025 (in sei casi, tramite la legge regionale 8 luglio 2025, n. 9 – legge annuale di riordino dell’ordinamento regionale per l’anno 2025; in un caso, dalla legge regionale 6 agosto 2025, n. 16 – di assestamento al bilancio di previsione finanziario 2025-2027).

Il contenuto di queste norme, il cui merito, peraltro, scarsamente rileva ai fini della presente trattazione, è assai eterogeneo, al punto che si potrebbe parlare di una vera e propria legge *omnibus* (natura condivisa, almeno, con la stessa legge regionale n. 9 del 2025 – mentre, si intende, la portata della legge di assestamento al bilancio è, pure, molto ampia e insiste su materie diversificate). Sono interessati i seguenti ambiti: ricerca, uso e tutela delle acque sotterranee, particolarmente a proposito del regime intertemporale delle regole sulle opere di prelievo a uso irriguo (art. 1); riscossione dei tributi, con riferimento al ruolo dell’Agenzia delle Entrate – Riscossione, in coordinamento con le disposizioni statali sulla dilazione di pagamento delle somme iscritte a ruolo (art. 2); polizia mortuaria, con l’introduzione, in una disposizione, della dicitura «persone con disabilità» in luogo di quella «persone disabili», giusta il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (art. 3); strutture ricettive extralberghiere, e, in specie, locazioni brevi, ambito particolarmente sensibile, in quanto interessato dalla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 4); addizionale regionale IRPEF, con l’allineamento agli intervalli di annualità considerati dalla normativa statale (art. 5); psicologia scolastica, con un mutamento di riferimento, da quello agli «psicologi incardinati nel sistema scolastico», a quello, ritenuto più congruo dal Ministero dell’Istruzione e del merito, agli «esperti presenti all’interno delle strutture scolastiche» (art. 6); itticoltura, con interventi sulla disciplina delle immissioni in natura di specie ittiche; iniziative progettuali volte alla produzione di energia idroelettrica dalle acque del Po nella città di Torino; tutela dei testimoni di giustizia, ritenuta di competenza esclusiva statale (questi ultimi tre interventi tutti all’art. 7). L’art. 8 prevede una clausola di invarianza finanziaria.

Poiché la legge regionale n. 9 del 2025 è apparsa sul *Bollettino ufficiale* del 10 luglio 2025, e la n. 16 del 2025 su quello del 7 agosto 2025, il termine di impugnazione delle disposizioni in oggetto, ricavato, ai sensi dell’art. 127 Cost., a partire dalla data di pubblicazione, sarebbe stato, rispettivamente, l’8 settembre e il 6 ottobre, tenuto conto del fatto che, per i giudizi in via d’azione dinanzi alla Corte costituzionale, non opera la sospensione feriale dei

termini di cui all'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742<sup>[9]</sup>.

Ebbene, colpisce che la Giunta regionale del Piemonte abbia deciso di presentare il disegno di legge n. 110, dal quale prende le mosse il percorso che ha condotto alla definizione della legge in commento, in data 20 ottobre 2025, quando ormai non sarebbe più stata possibile l'impugnazione in via principale della normativa che si sarebbe inteso emendare. Impugnazione peraltro già avvenuta, come più avanti si tornerà a rilevare, per altre parti della legge regionale n. 9 del 2025: su queste ultime, evidentemente, non è stato possibile addivenire a una soluzione conciliativa coronata da un impegno.

Sicché, si può pensare che ciò a cui ci si trova di fronte non sia già un atto compiuto con l'intento di *scongiurare l'instaurazione di un contenzioso* (eventualità ormai esclusa) bensì di *dare prova dello spirito di leale collaborazione*: un'operazione tanto più delicata e rilevante proprio perché la controparte, evidentemente disposta a una prova di fiducia nei confronti dell'amministrazione regionale, si trovava del tutto disarmata, fatti salvi eventuali strascichi in futuri ed incerti giudizi in via incidentale. Ovviamente, deve pure essere tenuto in considerazione l'atteggiamento del Consiglio regionale, il quale, come si è già puntualizzato, ben avrebbe potuto non approvare il disegno di legge, o apportarvi significative modifiche.

Tanto è quanto emerge, seppure a partire da una certa laconicità di espressione, dalla stringatissima relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge. Si ha che il provvedimento intende, «nell'ambito dei rapporti di leale collaborazione, [...] recepire sul piano legislativo gli impegni assunti dal Presidente al fine di evitare le impugnative del Governo in relazione alla presunta illegittimità delle norme in esame sotto il profilo costituzionale della ripartizione delle competenze legislative stabilite dall'art. 117 Cost.», attraverso la traduzione normativa delle «osservazioni dei competenti Ministeri». Il tutto direttamente «intervenendo, nel rispetto delle regole sul drafting normativo, sulle norme originarie (c.d. legge radice)», come si è visto, e non già sulle leggi che operano la novella.

Poste queste premesse, appare chiara la sussistenza dei presupposti per un *iter legis* spedito e, sostanzialmente, impostato sulla ricerca (peraltro infruttuosa) del massimo consenso. Incardinato presso la I commissione consiliare permanente (competente per le seguenti materie: programmazione; bilancio; patrimonio; organizzazione e personale, e-government; politiche comunitarie; enti strumentali e partecipazioni regionali, pari opportunità; polizia locale; controlli ai sensi dell'articolo 34 dello Statuto), è stato licenziato senza modifiche il 6 novembre con il voto favorevole dei consiglieri dei gruppi di maggioranza (Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega Salvini Piemonte, Lista civica Cirio Presidente Piemonte moderato e liberale), e quello contrario delle opposizioni (Partito democratico, Movimento 5 stelle, Alleanza verdi sinistra - Sinistra italiana Europa verde Possibile Reti civiche).

Breve è stato anche l'esame nel *plenum* del Consiglio regionale, che si è esaurito nella seduta n. 67 del 26 novembre 2025. In questa occasione, l'intervento del relatore di maggioranza, il cons. Silvio Magliano, ha avuto un taglio prettamente illustrativo, facendo rinvio, per quanto concerne le motivazioni del provvedimento, al testo della Giunta. Più polemico è stato il discorso della relatrice di minoranza, la cons. Alice Ravinale, che ha sottolineato come la proposta comportasse un'ammissione di responsabilità rispetto ai difetti della legge regionale di riordino; la consigliera, oltre a sottolineare alcuni dubbi sulla formulazione delle nuove espressioni relative al supporto psicologico nelle scuole, si è anche

soffermata sul fatto che, rispetto a un'altra disposizione in materia ambientale introdotta con la legge regionale n. 9 del 2025, non fatta oggetto di un intervento di adeguamento in sede di "contrattazione di legittimità", e pertanto impugnata tempestivamente dal Governo in data 9 settembre 2025 (ricorso n. 37, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* l'8 ottobre e deciso, in senso sfavorevole alla Regione, con sent. 27 aprile 2026, n. 57).

Hanno fatto seguito gli interventi del cons. Claudio Sacchetto, esponente della maggioranza, e del cons. Alberto Unia, dell'opposizione, che hanno affrontato profili di merito - con toni, va sottolineato, particolarmente distesi - mentre la cons. Sarah Disabato, pure della minoranza, ha esposto alcune considerazioni generali che hanno un qualche interesse per comprendere quale possa essere l'atteggiamento con cui uno sguardo scettico possa osservare l'intervento normativo in commento. Secondo la consigliera, le disposizioni che devono essere corrette si configurerebbero alla stregua di «veri e propri errori commessi da questo Consiglio e dalla Giunta [...] perché lo stesso Governo amico ci dice che certe cose non si possono fare».

Il ragionamento, espresso nei termini propri della dialettica politica, sembra avere, consapevolmente o inconsapevolmente, un aggancio di qualche solidità con le dinamiche del sistema costituzionale del giudizio promosso in via d'azione sulla legittimità delle leggi regionali. Queste ultime, come è stato solidamente acquisito in dottrina, sono soggette a un'impugnazione che ha carattere facoltativo e politico<sup>[10]</sup>. Il fatto che al ricorso siano sottesi interessi concretamente apprezzabili, e non una difesa astratta della legalità costituzionale, è altresì testimoniato dalla circostanza che esso dia luogo a un vero e proprio processo con parti necessari. In definitiva, l'accesso in via principale alla giustizia costituzionale è dipendente da valutazioni discrezionali che discendono anche dalla sintonia o dalla distonia tra le maggioranze di governo al livello statale e regionale.

Si può dunque pensare che la minaccia di un ricorso avverso una legge promossa da forze di colore opposto rispetto a quelle governative possa derivare da considerazioni di dissenso sul merito di scelte opinabili, mentre, quando c'è armonia di orientamento politico, e, per di più, la materia ha una salienza politica bassa, l'impugnativa appare come una censura severa e orientata ai difetti intrinseci dell'atto di cui si invoca il sindacato. Quello che, semmai, può essere ricondotto agli strumenti della retorica assembleare, è l'affermazione per cui, a certificare la presenza di deviazioni dal binario della legittimità legislativa, sia la sollevazione del ricorso, e non già il giudizio della Corte, che ben potrebbe essere favorevole alla Regione.

In ogni caso, se errori vi sono stati, il Consiglio ha ritenuto che fosse necessario correggerli, aderendo, con minime modifiche di formulazione, che non sono neppure state oggetto di votazione, alla proposta della Giunta. E anche le opposizioni hanno manifestato una posizione non certo ostruzionistica: in definitiva, l'atto è diventato legge con il voto favorevole di 27 consiglieri, mentre 16 colleghi presenti si sono limitati a non partecipare alla votazione. Trasmesso al presidente della Giunta il 1° dicembre, è stato promulgato il 3 dicembre ed è apparsa sul *Bollettino ufficiale* del giorno successivo.

### **3. Conclusioni: sui limiti della "leale collaborazione" legislativa**

Nei limiti del presente, brevissimo, scritto, si può adesso muovere soltanto qualche cenno per modo di conclusione. Lo strumento adottato, e il suo *iter*, rivelano certamente, da un lato, uno spirito costruttivo nei rapporti tra Giunta regionale e Governo, favorito forse dalla

corrispondenza politica tra le rispettive maggioranze. Ma, allo stesso tempo, sono indicatori di uno dei punti di debolezza della direttiva del 2023, vale a dire del fatto che le tempistiche dettate dall'art. 127 Cost. non sono tali da consentire che l'istruttoria precontenziosa, cui segue un'interlocuzione inter-livello, possa essere coronata, nei sessanta giorni a disposizione, da un compiuto intervento emendativo o ablativo da parte della Regione.

Del resto, non si può neanche pensare che possa essere varato, neppure soltanto in via di prassi, uno strumento che recepisca a scadenze regolari l'insieme delle contestazioni cui si intenda dar credito, avanzate in relazione a una pluralità di leggi regionali: non si ha notizia che questo sia destinato accadere in Piemonte, o altrove, e, del resto, intervenire, oltre che fuori termine dal punto di vista giuridico, anche intempestivamente sul piano politico, sarebbe un passaggio che minerebbe la tenuta della fiducia che regge l'accordo del tutto informale, quasi tra gentiluomini<sup>[11]</sup>, che si è formato tra la Giunta e il Governo. Questo genere di strumenti, pertanto, può essere efficace in tanto in quanto sia agganciato a un cronoprogramma ritenuto soddisfacente dalle parti, il quale si definisce di volta in volta anche in funzione della delicatezza delle materie coinvolte.

E qui è necessaria un'ultima considerazione, per certi versi ovvia. Il caso che si è preso in esame dimostra come il cammino della leale collaborazione *fra livelli* dipenda strettamente da quella *fra organi*. Senza la collaborazione del Consiglio gli impegni della Giunta valgono ben poco, anzi, la Giunta può impegnarsi in tanto in quanto sa (e sa far comprendere) che il Consiglio sarà favorevole agli interventi richiesti. Non c'è bisogno di specificare come questo passaggio sia favorito dalle logiche della forma di governo regionale e come, in questo frangente, più che il paradigma cooperativo rilevi quello di un rapporto tra esecutivo e legislativo fortemente sbilanciato sul primo polo.

1. Allievo del corso di PhD in Diritto nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. [↑](#)
2. Sul punto, cfr., oltre agli scritti citati subito *infra*, Padula C. (2023), *Il contenzioso costituzionale Stato-regioni e la direttiva Meloni-Calderoli del 23 ottobre 2023*, in *Le Regioni*, f. 6, pp. 1199-1204; Dell'Atti L. (2024), *Poteri d'indirizzo del presidente del Consiglio e leale collaborazione. Quali prospettive per i rapporti interni ed esterni del vertice dell'esecutivo?*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, f. 1, pp. 318-332; Liberali B. (2024), *La c.d. direttiva Calderoli: contenimento del contenzioso fra Stato e Regioni o snaturamento del giudizio costituzionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, pp. 172-175; Politi F. (2024), *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *Lettere AIC*, 2021-2024, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 279-286; volendo, anche volendo, anche Santini G. (2023), *La direttiva del presidente del Consiglio dei ministri sulla fase precontenziosa nei giudizi di costituzionalità in via principale: prime osservazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, f. 3, pp. 223-238. [↑](#)
3. Bolognese E. (2024), *Il fantasma della "contrattazione di legittimità" aleggia nuovamente sull'autonomia regionale (sulla "direttiva" del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2023)*, in *Gruppo di Pisa*, f. 1, pp. 12-38. [↑](#)
4. Milanesi M. (2024), *Logica delle A.D.R. e processo in via di azione. Tra le righe della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 ottobre 2023*, in *Diritti regionali*, f. 2, pp. 500-533. [↑](#)
5. Demuro G. (2024), *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, in *Federalismi.it*, f. 1, pp. iv-x. [↑](#)
6. Cuttaia F.G. (2023), *La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023: un'iniziativa per l'ulteriore rafforzamento della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 31, pp. 21-33. [↑](#)
7. Cfr. Calzolaio S. (2007), *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre; Bolognese E. (2024), *Il fantasma*, cit. Sulla prassi instaurata nel 1996, cfr. Dal Canto F. (1998), *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in Angiolini V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*,

- Torino, Giappichelli, pp. 448-457. Specialmente sulla direttiva del 2006, e sulle sue conseguenze, cfr. Dal Canto F., Rossi E. (2008), *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in Romboli R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, pp. 170-300; Caruso C. (2020), *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, Bononia University Press, spec. pp. 162-163. [↑](#)
8. Cfr. Falcon G. (1980), *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, f. 1, pp. 531-544. [↑](#)
9. Come si ricava da un indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale: cfr. da ultimo C. Cost., sent. 5 luglio 2022, n. 168. [↑](#)
10. Cfr., veramente *ex multis*, Pertici A. (2012), *Giudizio in via d'azione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V di agg., Torino, Utet, pp. 403-470, spec. p. 415, nonché Ceffa C.B. (2023), *Il ricorso governativo nel giudizio in via principale: bilancio e prospettive di uno strumento costituzionale ambivalente*, in *Gruppo di Pisa*, f. 2, pp. 1-16. [↑](#)
11. In questi termini Gianfrancesco E. (2013), *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, pp. 1-26. [↑](#)

## **Aspetti pubblicistici della natura degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento (OCC)**

Luca Ostengo<sup>[1]</sup>

Abstract (ITA)

*Prendendo le mosse dall'origine normativa degli Organismi di Composizione della Crisi da sovraindebitamento (OCC), lo studio intende indagare i profili, di carattere pubblicistico, sottesi alla disciplina degli organismi medesimi. Se nota è la loro funzione nell'ambito della disciplina della crisi d'impresa, meno conosciuti sono invece i riflessi pubblicistici della loro disciplina. Sotto il profilo funzionale, gli OCC svolgono un ruolo di ausilio non solo al debitore sovraindebitato, ma anche all'autorità giudiziaria e alla collettività, nella prestazione dei servizi di gestione della crisi da sovraindebitamento. Sotto il profilo strutturale, il [D.M. n. 202/2014](#) definisce l'OCC come "articolazione interna" di enti pubblici (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni, Università pubbliche) o di soggetti istituzionali (Camere di Commercio, Ordini professionali, Segretariati sociali). In ultimo, il focus dell'indagine viene incentrato sul modello regionale piemontese, analizzando l'offerta di servizi di gestione della crisi da sovraindebitamento sul territorio, nonché le forme di sostegno alle iniziative di sovraindebitamento previste dalla disciplina regionale.*

Abstract (EN)

*Taking its starting point from the regulatory origin of debt restructuring bodies, this study aims to investigate the public law aspects underlying the regulation of such bodies. While their function within the framework of business crisis regulation is well known, the public law implications of their regulation are less familiar. From a functional perspective, OCCs perform an auxiliary role not only for the over-indebted debtor, but also for the judicial authority and the community. From a structural perspective, Ministerial Decree No. 202/2014 defines the OCC as an "internal division" of public entities (Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities, Regions, Public Universities) or institutional bodies (Chambers of Commerce, Professional Orders, Social Secretariats). Finally, the focus of the investigation is centered on the Piedmont regional model, analyzing the provision of over-indebtedness crisis management services in the territory, as well as the forms of support for over-indebtedness initiatives provided by regional regulations.*

## Sommario:

**1. Premessa: l'introduzione degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento nell'ordinamento nazionale - 2. Le funzioni degli organismi di composizione della crisi nella disciplina della crisi da sovraindebitamento - 3. I profili pubblicistici di interesse - 3.1. I profili pubblicistici di interesse sotto il profilo funzionale/sostanziale - 3.2. I profili pubblicistici di interesse sotto il profilo formale/strutturale. 4. Analisi del modello regionale piemontese - 5. Conclusioni**

### **1. Premessa: l'introduzione degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento nell'ordinamento nazionale**

Costituisce ormai concetto acquisito, nell'ordinamento nazionale, che il diritto della crisi (già diritto "fallimentare") non involga più le sole imprese esercenti attività commerciali che presentino i requisiti soggettivi e oggettivi di "fallibilità"<sup>[2]</sup>, bensì ricomprenda oggi, nel proprio perimetro normativo, anche le c.d. imprese minori, i consumatori, i professionisti ed altri soggetti puntualmente individuati che si trovino in condizioni di sovraindebitamento<sup>[3]</sup>.

Richiamando la definizione originariamente contenuta nella L. n. 3/2012<sup>[4]</sup> - che, come si vedrà, costituisce la fonte normativa di riferimento della materia della composizione della crisi da sovraindebitamento (sino all'introduzione del recente Codice della crisi e dell'insolvenza) - per sovraindebitamento si intende *"la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente"*<sup>[5]</sup>.

La Legge n. 3/2012 ha disciplinato la materia della crisi da sovraindebitamento introducendo specifici strumenti di composizione della medesima.

Tali strumenti (definiti "procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento") - ovvero sia l'accordo di ristrutturazione dei debiti del consumatore, il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio - erano riservati ai soggetti non soggetti né assoggettabili a procedure concorsuali, ovverosia al consumatore, definito quale *"persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta, anche se socio di una delle società appartenenti ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, per i debiti estranei a quelli sociali"*<sup>[6]</sup>.

È bene precisare come la disciplina prevista dalla Legge n. 3/2012 trovi ancora oggi applicazione in relazione alle domande di accesso alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento ed alle procedure pendenti alla data di entrata in vigore dell'odierno Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), al quale occorre oggi fare riferimento per l'avvio di procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento<sup>[7]</sup>.

All'interno del contesto normativo delineato dalla Legge n. 3/2012 trovano collocazione gli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

I citati organismi sono oggi definiti, dal Codice della crisi d'impresa, come gli *"organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento disciplinati dal decreto del Ministro della*

*giustizia del 24 settembre 2014, n. 202 e successive modificazioni, che svolgono i compiti di composizione assistita della crisi da sovraindebitamento previsti dal presente codice”<sup>[8]</sup>.*

Come si esporrà oltre, sin dalla loro introduzione normativa il legislatore ha riconosciuto, agli organismi medesimi, funzioni di ausilio al debitore, che si trovi in stato di crisi da sovraindebitamento, nella predisposizione e presentazione della domanda di omologa dell'accordo di ristrutturazione dei debiti del consumatore o della proposta di piano del consumatore oppure, ancora, della domanda di apertura della liquidazione del patrimonio.

Se questa è la funzione primaria degli organismi di composizione della crisi, è sin d'ora opportuno rilevare come il legislatore abbia inteso radicare sul territorio gli organismi di composizione della crisi, richiedendo che il debitore si rivolga - per poter avviare l'iter di predisposizione e presentazione della domanda di composizione della crisi da sovraindebitamento - ad un organismo avente sede nel circondario del tribunale competente.

Come si vedrà oltre, la presenza territoriale degli Organismi di composizione della crisi è andata accentuandosi nel corso degli anni.

Nel primo periodo successivo all'entrata in vigore della L. n. 3/2012, infatti, non era infrequente la presentazione di una domanda di nomina del gestore della crisi direttamente presso il Tribunale competente, in assenza di organismi previsti sul territorio<sup>[9]</sup>.

Ad oggi, invece, come si vedrà anche mediante l'esame del modello piemontese, il territorio nazionale assiste ad una capillare diffusione degli organismi ai quali il soggetto in condizioni di sovraindebitamento può rivolgersi.

Tanto premesso, la Legge n. 3/2012, pur disciplinando il ruolo e la funzione degli Organismi di composizione della crisi, nulla prevedeva in ordine alle modalità e alle forme per la loro costituzione.

Tali previsioni erano demandate ad un regolamento di successiva adozione successivamente introdotto con il Decreto del Ministero della Giustizia n. 202/2014<sup>[10]</sup>, tuttora in vigore e richiamato dallo stesso Codice della crisi e dell'insolvenza.

Tuttavia, il legislatore, con la L. n. 3/2012, pur non dettando la disciplina di dettaglio circa la loro costituzione, già esponeva alcune rilevanti previsioni normative di principio.

In primo luogo, come previsto dall'art. 15 L. n. 3/2012, la costituzione degli Organismi di composizione della crisi era (ed è tuttora) riservata agli *“enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità determinati con il regolamento”* di successiva introduzione (il Decreto del Ministero della Giustizia n. 202/2014).

Inoltre, il legislatore ha previsto l'iscrizione degli Organismi *“in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia”* (art. 15, co. 2, L. n. 3/2012).

In ultimo, si è premurato di prevedere che *“dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi (...) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e le attività degli stessi devono essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*.

Gli aspetti sopra considerati rappresentano primari profili di carattere prettamente pubblicistico, che informano, sin dalla loro introduzione, la disciplina degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

In altri termini, l'introduzione degli Organismi di composizione, nel panorama normativo nazionale, evidenzia la rilevanza pubblicistica che il legislatore ha inteso attribuire alla regolazione della crisi da sovraindebitamento, in considerazione dei benefici che un'ordinata e attenta gestione della crisi apporta agli interessi della collettività. Si ritiene opportuno evidenziare sin d'ora come l'attività, demandata dall'ordinamento agli organismi di composizione in esame, sia la prestazione di un vero e proprio servizio di gestione della crisi. Servizio che, come si vedrà, presenta analogie con i servizi pubblici di interesse generale ovvero con i servizi sociali erogati sul territorio.

## **2. Il ruolo degli organismi di composizione della crisi nella disciplina della crisi da sovraindebitamento**

Al fine di individuare il ruolo degli Organismi di composizione è necessario prendere le mosse dalla *ratio* istitutiva degli stessi nell'ordinamento nazionale.

Come sopra evidenziato, gli organismi in esame sono stati introdotti dal legislatore con la L. n. 3/2012 che, intervenendo a disciplinare gli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento, ha inteso prevedere che il debitore in condizioni di sovraindebitamento possa avvalersi dell'assistenza di un soggetto terzo, costituito presso "*enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità*" (v. art. 15, co. 2, L. n. 3/2012).

L'essenziale funzione degli Organismi è dunque da individuarsi nell'"*ausilio*" al debitore nell'accesso agli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento.

In tali termini si esprime letteralmente la L. n. 3/2012 negli articoli 7 e 13, nei quali disciplina la presentazione e l'esecuzione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti del consumatore e il piano del consumatore<sup>[11]</sup>.

Le funzioni di ausilio del consumatore si articolano in compiti di assistenza e consulenza del debitore nel corso di tutto l'iter di svolgimento della procedura di composizione della crisi, dalla scelta del debitore di accedere allo strumento sino all'apertura o all'omologa della procedura di composizione individuata dal debitore.

A titolo esemplificativo, l'Organismo redige la relazione particolareggiata che descrive la situazione patrimoniale del debitore, ne individua le cause e delinea come il debitore intenda comporre i rapporti con i propri creditori (con evidenti e logiche differenziazioni a seconda dello scenario concorsuale prescelto).

È stato evidenziato come l'Organismo, nello svolgimento delle proprie funzioni, operi non solo nell'interesse del debitore, bensì anche in ausilio dell'autorità giudiziaria.

A tal proposito, è opportuno osservare come l'intervento dell'Organismo, nell'ambito dell'accesso e nel successivo svolgimento della procedura di composizione della crisi, rappresenti un intervento necessario.

In particolare, il legislatore prevede che il debitore che intenda accedere ad uno strumento

di composizione del proprio stato di sovraindebitamento debba necessariamente rivolgersi all'ausilio dell'Organismo di composizione.

Ne discende che il debitore, ancorché assistito da proprio legale o advisor finanziario di fiducia, debba presentarsi presso uno degli Organismi di composizione della crisi territorialmente competenti al fine di avviare una delle procedure di sovraindebitamento previste.

Il ruolo necessario dell'Organismo si evince, con evidenza, dall'intero tessuto normativo oggi contenuto nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Con riferimento, ad esempio, alla presentazione di un piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore, è espressamente previsto che *“la domanda deve essere presentata al giudice tramite un OCC costituito nel circondario del tribunale competente”*<sup>[12]</sup>. Analoga previsione è contemplata dalla disciplina del concordato minore e della liquidazione controllata.

In tale veste, l'Organismo costituisce il primo filtro per l'esame della posizione debitoria del soggetto in condizioni di sovraindebitamento, per l'accertamento delle condizioni di procedibilità della domanda e, in generale, per l'individuazione degli eventuali elementi ostativi al buon esito della procedura.

È bene evidenziare - e in ciò risiede l'elemento di ausilio all'autorità giudiziaria - come l'Organismo di composizione della crisi non operi soltanto nell'interesse del debitore ma anche e soprattutto quale presidio di ammissibilità della procedura. Tale profilo emerge con evidenza ove si consideri che l'Organismo, nella redazione della propria relazione particolareggiata da rendersi per la posizione del debitore, debba evidenziare alcuni elementi necessari alle valutazioni, da parte del Tribunale adito, dei presupposti di ammissibilità dello strumento di regolazione della crisi individuato dal debitore.

Si pensi all'illustrazione della diligenza impiegata dal debitore nella genesi del proprio indebitamento, elemento che il Tribunale (e i creditori) valutano al fine del riconoscimento del beneficio finale della procedura (l'esdebitazione) ovvero ai fini dell'omologa dell'accordo o della proposta di concordato.

Quanto in ultimo evidenziato segna la differenza tra il ruolo dell'Organismo e quello del legale incaricato dal debitore, il quale è chiamato a svolgere la propria attività nell'interesse del debitore, rappresentando le circostanze di fatto ed evidenziando le ragioni di diritto in conformità al mandato professionale conferito dall'assistito.

Spostando l'analisi su un profilo maggiormente pratico, l'attività prestata dall'Organismo di composizione della crisi si esplica in più fasi.

In una prima fase, il debitore che accede ad uno degli Organismi di composizione radicati sul territorio - eventualmente accompagnato da legale di propria fiducia - si interfaccia con l'apparato amministrativo dell'ente, diretto dal c.d. referente, soggetto individuato da ogni Organismo *“che, agendo in modo indipendente secondo quanto previsto dal regolamento dell'organismo, indirizza e coordina l'attività dell'organismo e conferisce gli incarichi ai gestori della crisi”*<sup>[13]</sup>.

Il referente è una figura centrale nell'apparato organizzativo dell'Organismo, atteso che lo stesso esercita una funzione fondamentale per l'attività propria del medesimo organismo,

ovvero sia la nomina del “gestore della crisi” al quale è demandata la gestione delle posizioni di sovraindebitamento trattate dall’Organismo di appartenenza.

In particolare - e in ciò si sostanzia la seconda fase di operatività dell’Organismo di composizione della crisi - laddove il debitore intenda procedere con il conferimento dell’incarico all’Organismo stesso, per la valutazione della propria posizione debitoria e l’eventuale avvio di una procedura di sovraindebitamento, il referente procederà a nominare il gestore della crisi.

Tale figura è definita dal Decreto ministeriale n. 202/2014 quale *“la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore”*<sup>[14]</sup>.

Trattasi in sostanza della figura professionale, di regola un avvocato o un dottore commercialista regolarmente iscritto all’albo professionale di riferimento, al quale viene affidata la gestione dei rapporti con il debitore, l’acquisizione e la raccolta della documentazione necessaria alla presentazione della domanda di apertura o di omologa della procedura di sovraindebitamento individuata dal debitore e, in ultimo, la stesura della relazione (e del ricorso nelle ipotesi in cui il debitore non sia assistito da un legale di fiducia) da depositare presso il Tribunale competente ai fini dell’avvio della procedura.

L’ultima fase in cui si articola l’attività degli Organismi è quella definibile quale attività giudiziale, in quanto viene prestata su incarico del Tribunale precedentemente adito con la presentazione del ricorso per l’avvio della procedura di sovraindebitamento. Segnatamente, nell’ambito della procedura di sovraindebitamento di maggior diffusione - la liquidazione controllata ex art. 268 CCII - il Tribunale che dichiara aperta la procedura, salvo giustificati motivi, conferma il gestore della crisi, già incaricato dall’Organismo per la gestione della posizione, come liquidatore, demandandogli i compiti di gestione della procedura (con parziali analogie con la figura del curatore nominato nelle procedure di liquidazione giudiziale delle imprese non “minori”).

In tale veste, il soggetto che ha esercitato le funzioni di gestore della crisi per conto dell’Organismo diventa colui che - questa volta direttamente su nomina giudiziale - cura la liquidazione del patrimonio del debitore al fine di soddisfare i creditori nel rispetto della *par condicio creditorum*.

È opportuno evidenziare come l’attività dell’Organismo, che *supra* si è intesa definire “giudiziale”, può essere esercitata anche nell’ambito del procedimento volto all’apertura e successiva omologa delle altre procedure di sovraindebitamento previste dal Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza, vale a dire il concordato minore e l’accordo di ristrutturazione dei debiti del consumatore. Particolarmente esplicitativa, in tal senso, è la previsione dell’art. 65, co. 3 CCII, a norma del quale *“i compiti del commissario giudiziale o del liquidatore nominati nelle procedure di cui al comma 1 (le procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento diverse dalla liquidazione controllata) sono svolti dall’OCC”*.

Da quanto sopra può evidenziarsi come parte dell’attività dell’Organismo sia in concreto esercitata da un altro soggetto da questi nominato, il gestore della crisi, per il tramite del quale l’Organismo provvede alla gestione della posizione di sovraindebitamento. È

opportuno precisare che il gestore della crisi, benché soggetto formalmente distinto e non facente parte dell'organigramma amministrativo dell'Organismo, costituisce un'articolazione operativa dello stesso<sup>[15]</sup>.

Alla luce dell'analisi svolta sino a questo punto, si evidenzia come il ruolo degli Organismi di composizione della crisi si configuri come elemento strutturale e imprescindibile del sistema di regolazione del sovraindebitamento, caratterizzato da una duplice funzione: da un lato, di assistenza tecnica e qualificata al debitore; dall'altro, di presidio dell'interesse pubblico al corretto accesso e svolgimento delle procedure.

In tale prospettiva, l'OCC si colloca in una posizione di filtro tra il debitore e l'autorità giudiziaria, contribuendo a garantire l'affidabilità delle informazioni, la correttezza del comportamento del debitore e, più in generale, l'equilibrio tra le esigenze di composizione della crisi e la tutela dei creditori.

Particolarmente significativa è la dimensione ibrida dell'Organismo, il quale, pur operando in una fase inizialmente stragiudiziale, assume progressivamente funzioni di rilievo giudiziale, fino a coincidere - per il tramite del gestore della crisi - con figure tipiche della procedura concorsuale, quali il liquidatore o il commissario.

Tale assetto, tuttavia, impone una costante attenzione ai profili di indipendenza, professionalità e coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, al fine di evitare sovrapposizioni funzionali e di preservare l'equilibrio tra le esigenze del debitore e la tutela della collettività dei creditori.

### **3. I profili pubblicistici di interesse**

L'esame dei profili pubblicistici sottesi alla figura dell'Organismo di composizione della crisi conduce ad individuare un duplice piano di interesse interpretativo: un piano funzionale/sostanziale (sulla base degli scopi e delle funzioni riconosciute agli organismi in esame) ed un piano strutturale/formale (sulla base dell'inquadramento di tali enti nell'ordinamento nazionale)<sup>[16]</sup>.

#### **3.1. I profili pubblicistici di interesse sotto il profilo funzionale/sostanziale**

In ordine al primo profilo, funzionale/sostanziale, come sopra esposto in relazione al ruolo degli Organismi nell'ambito della disciplina del sovraindebitamento, gli Organismi di composizione della crisi assolvono la funzione di ausilio al debitore nell'accesso agli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Tale funzione si articola nell'attività concretamente svolta dal referente, dall'apparato amministrativo dell'Organismo e dai gestori della crisi, complessivamente volta alla definizione della posizione di sovraindebitamento mediante gli istituti disciplinati dal Codice della Crisi. Come esposto in precedenza, l'attività dell'Organismo e, per esso, dei gestori può avere un'appendice giudiziale, qualora il gestore della crisi venga nominato liquidatore oppure ad esso siano conferite, dal Tribunale adito, funzioni nell'ambito delle procedure di concordato minore e di accordo di ristrutturazione dei debiti del consumatore.

Nello svolgimento dell'attività di ausilio del debitore, l'Organismo di composizione tende alla definizione della posizione di sovraindebitamento cercando di individuare la soluzione

maggiormente idonea a contemperare l'interesse del debitore e le pretese creditorie vantate.

Tanto premesso, l'attività dell'Organismo di composizione non si esaurisce nell'individuare la più opportuna soluzione per la definizione della posizione di sovraindebitamento trattata, dovendo prospettare una soluzione conforme ai principi e alle norme che disciplinano gli strumenti di regolazione del sovraindebitamento stesso.

Nel mirare a tale obiettivo appare evidente come l'Organismo assolvà ad una funzione di carattere pubblicistico, non distante dai compiti e dal ruolo propri di un ausiliario dell'autorità giudiziaria (ancorché formalmente distante dalla figura prevista dall'art. 68 c.p.c., non essendo rinvenibile, nel caso di specie, una nomina da parte dell'autorità giudiziaria quanto meno nella fase "stragiudiziale" dell'attività dell'organismo). Tale profilo emerge, in particolare, nella fase di predisposizione e stesura della relazione del gestore della crisi, nella quale trovano sede le valutazioni del gestore circa i presupposti di accesso alla procedura di sovraindebitamento prescelta dal debitore, così come delineati dal legislatore nel Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. A titolo esemplificativo, nell'ambito della relazione che correda il ricorso per l'apertura della procedura l'Organismo, e per esso il gestore nominato, è chiamato ad esprimersi circa le cause del sovraindebitamento, la diligenza impiegata dal debitore nell'assunzione delle proprie obbligazioni, circa l'eventuale compimento di atti di disposizione nell'ultimo quinquennio, nonché in ordine alla veridicità e completezza dei dati contenuti nella domanda o nella proposta.

Sempre sotto un profilo funzionale, inoltre, l'attività dell'Organismo nel comporre il sovraindebitamento risulta orientata ad assicurare un beneficio alla collettività.

Appare particolarmente esplicito evidenziare come la Legge n. 3/2012 fosse nota, sin dalla sua introduzione, come legge "salva suicidi", rinvenendo la propria *ratio* introduttiva nella volontà del legislatore di individuare una soluzione alla crisi economica che ha interessato imprenditori e consumatori con particolare incisività a seguito della celebre crisi del 2008.

Sul punto è opportuno rimarcare come agli Organismi sia espressamente demandata, dal D.M. Decreto ministeriale n. 202/2014, la prestazione del servizio di "*gestione della crisi da sovraindebitamento*", definito come il "*servizio reso dall'organismo allo scopo di gestire i procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore*"<sup>[17]</sup>.

In un'ottica di inquadramento di tali servizi nell'ambito del nostro ordinamento, l'erogazione di servizi di gestione della crisi pare assurgere ad un servizio di interesse pubblico.

A tale inquadramento appare riconducibile, peraltro, la *ratio* dell'attività di monitoraggio demandata al Ministero (dello Sviluppo economico) dall'art. 13 del Decreto n. 202/2014, che prevede un'attività di controllo annuale circa gli esiti delle procedure di sovraindebitamento gestite e curate all'Organismo<sup>[18]</sup>.

Allargando il perimetro d'indagine, la qualificazione dell'attività degli Organismi come "*servizi di gestione della crisi*" induce ad interrogarsi circa la possibilità di ascrivere l'attività degli Organismi all'interno del contorno costituzionale delineato dall'art. 43 Cost.,

così come più recentemente delineato dal D. lgs. 175/2016 con la nozione di “*servizi pubblici di interesse generale*”.

Come noto, l’art. 2 del menzionato testo normativo definisce i servizi pubblici di interesse generale come “*le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale*”<sup>[19]</sup>.

Rinviando a più approfondite considerazioni, estranee al perimetro del presente contributo, l’esame della nozione sopra richiamata, non può non rilevarsi, in questa sede, come l’ordinamento nazionale contempra gli Organismi di composizione come soggetti istituzionalmente deputati allo svolgimento di servizi - espressamente denominati di “*gestione della crisi*” - sulla base di condizioni di accesso differenti rispetto all’attività che, in assenza di un intervento pubblico, sarebbe offerta dal mercato. Basti considerare, a tal proposito, la già sopra richiamata differenza tra l’“ausilio” offerto dall’Organismo (e dal gestore della crisi nominato) e l’assistenza e consulenza svolta dal legale di fiducia del debitore. Peraltro, alla luce di quanto sopra evidenziato circa i profili pubblicistici di carattere funzionale/sostanziale, l’attività svolta dagli Organismi è rivolta ai “*bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*” (menzionando il menzionato art. 2 del D. lgs. 175/2016).

Un indice rilevante, nel senso di un possibile inquadramento dell’attività degli organismi tra i servizi pubblici di interesse generale, è peraltro costituito dalla stretta correlazione tra gli organismi medesimi- quale articolazione interna ed esterna - e l’ente pubblico o il soggetto istituzionale di riferimento.

Va da sé infatti che gli organismi, in quanto diretta emanazione dell’ente pubblico o del soggetto istituzionale di riferimento, siano assoggettati a condizioni di operatività che differenziano l’attività da questa svolta dalla consulenza e assistenza offerta da un operatore economico del mercato. Particolarmente esplicitiva, in tal senso, è la previsione dell’art. 15, co. 4, della Legge n. 3/2012, a norma del quale “*dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi (...) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e le attività degli stessi devono essere svolte nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”.

Peraltro, come si vedrà, tra gli enti che possono costituire gli organismi in esame figurano i Segretariati sociali costituiti ai sensi dell’articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328<sup>[20]</sup>.

Tale previsione, in primo luogo, è indicativa della rilevanza degli Organismi di composizione nel tessuto degli interventi e dei servizi sociali previsti dall’ordinamento nazionale. Inoltre, mostra la volontà del legislatore del 2012 di istituire - anche per i servizi di gestione della crisi da sovraindebitamento - un punto di riferimento e di assistenza, radicato sul territorio, per il cittadino che si trovi in condizioni di sovraindebitamento.

Tanto considerato, alla luce delle considerazioni svolte, il ruolo degli Organismi di

composizione della crisi può essere ricondotto a una funzione complessa e articolata, che trascende la mera assistenza tecnica al debitore e si colloca in una dimensione più ampia, di rilievo pubblicistico.

Sotto il profilo funzionale, l'Organismo si configura come soggetto chiamato a operare un bilanciamento tra interessi contrapposti, contribuendo alla definizione della crisi da sovraindebitamento attraverso soluzioni conformi al quadro normativo e idonee a garantire, al contempo, la tutela del debitore e la soddisfazione dei creditori. In tale prospettiva, l'attività dell'Organismo assume una connotazione che lo avvicina, pur senza sovrapporvisi, alla figura dell'ausiliario dell'autorità giudiziaria, in quanto volta a fornire un supporto tecnico qualificato anche al giudice nella verifica dei presupposti di accesso e nella valutazione della meritevolezza del debitore.

L'evoluzione normativa e regolamentare, unitamente al riconoscimento della funzione di "gestione della crisi" quale servizio istituzionalmente affidato agli Organismi, consente inoltre di valorizzare la dimensione pubblicistica dell'attività svolta, la quale appare orientata alla soddisfazione di bisogni collettivi, in termini financo di inclusione economica e coesione sociale.

In tale ottica, l'inquadramento dell'attività degli OCC nell'ambito dei servizi di interesse generale - pur richiedendo ulteriori approfondimenti sul piano dogmatico non coerenti con il presente contributo - appare coerente con la *ratio* sottesa alla disciplina del sovraindebitamento e con il modello organizzativo delineato dal legislatore, caratterizzato da un forte radicamento territoriale e da un collegamento strutturale con enti pubblici o istituzionali.

Ne deriva un assetto nel quale l'Organismo non si limita a facilitare l'accesso alle procedure, ma contribuisce in modo significativo alla funzionalità complessiva del sistema, operando quale presidio di legalità, trasparenza e affidabilità delle soluzioni proposte.

### **3.2. I profili pubblicistici di interesse sotto il profilo formale/strutturale**

Sotto il profilo prettamente formale o strutturale, è necessario prendere le mosse dalle previsioni del Decreto Ministeriale n. 202/2014, nel quale trova sede la definizione normativa dell'Organismo.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. d), l'Organismo è definito quale *"l'articolazione interna di uno degli enti pubblici individuati dalla legge e dal presente regolamento che, anche in via non esclusiva, è stabilmente destinata all'erogazione del servizio di gestione della crisi da sovraindebitamento"*.

In ciò consiste, dunque, la natura giuridica dell'Organismo, definito espressamente un'articolazione di un ente pubblico individuato dalla legge o dallo stesso Decreto ministeriale n. 202/2014, preposta, come sopra esposto, all'erogazione del servizio di gestione della crisi da sovraindebitamento.

Tanto considerato, un primo profilo di esame involge l'individuazione dei soggetti (*rectius*, "enti") pressì i quali possono trovare sede gli Organismi in esame.

Ai sensi dell'art. 15, co. 1, L. n. 3/2012, *"possono costituire organismi per la composizione*

*delle crisi da sovraindebitamento enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità determinati con il regolamento di cui al comma 3*", ovvero sia con il Decreto Ministeriale n. 202/2014.

Tale decreto individua gli enti legittimati alla costituzione degli organismi contestualmente alla definizione dei requisiti per l'iscrizione nel registro *"degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento"* (art 3).

Il registro si compone di una sezione A, che include gli Organismi iscritti di diritto, ed una sezione B, nel quale possono essere iscritti, su domanda degli stessi, gli *"altri organismi"*.

Nella sopra richiamata sezione A del Registro sono iscritti, di diritto, *"gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328 e gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai sono iscritti di diritto, su semplice domanda, anche quando associati tra loro"*<sup>[21]</sup>.

Appare significativo, ai nostri fini, rilevare come siano iscritti nella Sezione B, su domanda degli stessi, *"gli organismi costituiti dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dalle istituzioni universitarie pubbliche"*<sup>[22]</sup>.

In particolare, gli organismi sono qualificati come *"articolazione interna"* di un Comune, di una Provincia, di una Città Metropolitana, di una Regione o, ancora, di un'istituzione universitaria pubblica. La sussistenza di tale rapporto è ciò che legittima l'iscrizione dell'Organismo nel *"registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento"*, rappresentandone il principale requisito<sup>[23]</sup>.

L'espressione *"articolazione interna"* dell'ente pubblico conduce a ritenere che gli Organismi costituiscano strutture organizzative dell'ente medesimo che, pur dotata di una certa autonomia operativa, non costituiscono soggetti giuridici distinti dall'ente di appartenenza, ma ne rappresentano una componente organizzativa funzionale.

Conseguentemente tali organismi operano come strutture organizzative funzionali dell'ente territoriale (o degli altri soggetti legittimati, come sopra individuati), senza costituire soggetti giuridici autonomi.

La definizione normativa appare, infatti, inequivoca nel delineare l'Organismo non come soggetto autonomo, bensì come struttura organizzativa funzionalmente incardinata in un ente pubblico, stabilmente destinata all'erogazione del servizio di gestione della crisi da sovraindebitamento.

Ne deriva che l'O.C.C., pur dotato di autonomia operativa, non è titolare di una distinta soggettività giuridica, ma agisce quale articolazione dell'ente di appartenenza, sul quale ricadono, in ultima analisi, i profili organizzativi e di responsabilità.

Tale assetto trova conferma nella disciplina relativa ai soggetti legittimati alla costituzione degli Organismi, individuati dall'art. 15, co. 1, L. n. 3/2012 e dal D.M. n. 202/2014, nonché nel sistema di iscrizione nel registro tenuto dal Ministero della giustizia, articolato nelle sezioni A e B. In entrambe le ipotesi - sia per gli organismi iscritti di diritto, sia per quelli

iscritti su domanda - permane il tratto comune della riconducibilità dell'Organismo a un ente pubblico o istituzionale, che ne costituisce il necessario presupposto di legittimazione.

Proprio tale configurazione consente di cogliere analogie con il modello degli organismi di mediazione disciplinati dal d.lgs. n. 28/2010. Anche in quel contesto, infatti, il legislatore ha adottato una soluzione organizzativa fondata sull'incardinamento dell'organismo presso un ente (pubblico o privato accreditato), sulla previsione di un registro tenuto dall'autorità ministeriale e sulla distinzione tra struttura organizzativa e soggetti incaricati della gestione delle singole procedure (mediatori, da un lato, gestori della crisi, dall'altro).

In entrambi i casi, dunque, si riscontra un modello caratterizzato da decentramento funzionale e accreditamento pubblico, nel quale l'attività è svolta da professionisti selezionati e incardinati in un organismo che funge da piattaforma organizzativa e da presidio di garanzia.

Tuttavia, a fronte di tali analogie strutturali, emergono rilevanti differenze sul piano funzionale, che incidono anche sulla qualificazione giuridica complessiva dei due istituti.

Gli organismi di mediazione operano, infatti, in una logica eminentemente facilitativa e neutrale, essendo chiamati a favorire il raggiungimento di un accordo tra le parti senza esprimere valutazioni vincolanti sul merito della controversia. L'organismo di mediazione, in tale contesto, svolge una funzione prevalentemente organizzativa, mentre il mediatore agisce come terzo imparziale privo di poteri decisori o valutativi incisivi.

Diversamente, l'Organismo di composizione della crisi, pur condividendo con gli organismi di mediazione la collocazione in una fase stragiudiziale, è investito di una funzione ben più penetrante. Esso, infatti, non si limita a facilitare la composizione della crisi, ma è chiamato a svolgere attività, ad esempio, di verifica della completezza e veridicità della documentazione, di valutazione delle condizioni soggettive del debitore (tra cui la diligenza e la meritevolezza), di supporto tecnico all'autorità giudiziaria nella verifica dei presupposti di ammissibilità della domanda di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Tanto esposto, l'inquadramento strutturale dell'O.C.C. quale articolazione interna di un ente pubblico, unitamente al confronto con il modello degli organismi di mediazione, consente di coglierne la natura ibrida: da un lato, struttura organizzativa inserita in un sistema di servizi a rilevanza pubblicistica; dall'altro, soggetto chiamato a svolgere funzioni tecniche che incidono direttamente sul corretto funzionamento del sistema concorsuale minore (il sovraindebitamento).

Si ritiene ora opportuno concentrare il *focus* dell'indagine su un modello territoriale di interesse, rappresentato, nel caso di specie, dal modello piemontese.

#### **4. Analisi del modello regionale piemontese**

La Regione Piemonte rappresenta un contesto particolarmente significativo per analizzare il modello territoriale degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento.

Il modello piemontese è infatti caratterizzato da una duplice peculiarità: da un lato, la presenza di una normativa regionale espressamente dedicata al contrasto del sovraindebitamento; dall'altro, una diffusione capillare degli organismi sul territorio,

costituiti sia quali articolazione di un ente pubblico (in particolare Comuni e Città Metropolitana) sia quali emanazione degli Ordini professionali o dei Segretariati sociali.

Tale radicamento territoriale consente di osservare un modello “policentrico”, in cui la funzione degli O.C.C. si integra con le politiche sociali e di prevenzione dell’usura.

Un elemento distintivo del sistema piemontese è rappresentato dalla legge regionale 19 giugno 2017, n. 8<sup>[24]</sup>, con la quale sono stati disciplinati gli interventi per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e sovraindebitamento.

La suddetta legge regionale 8/2017 è stata di recente modificata con legge regionale n. 28 del 26 ottobre 2023 per adeguare le disposizioni alla normativa nazionale sopravvenuta, relativa alle procedure di sovraindebitamento, così come disciplinate dal Codice della Crisi.

Con l’intervento normativo (così come novellato nel 2023), la Regione ha istituito, presso la Presidenza della Giunta regionale, un «Fondo regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell’usura, dell’estorsione e del sovraindebitamento e per la solidarietà alle vittime», finanziato annualmente dalla Regione con la legge di bilancio e ripartito annualmente in due quote con deliberazione della Giunta regionale<sup>[25]</sup>.

La prima quota di tale fondo è espressamente destinata a finanziare interventi di assistenza e consulenza professionale in materia di accesso al credito, usura ed estorsione, di sostegno psicologico a favore delle vittime dell’usura, dell’estorsione e del sovraindebitamento.

La seconda quota del fondo finanzia, tra gli altri, gli interventi volti all’erogazione di contributi a favore dei soggetti sovraindebitati in possesso di un accordo omologato dal giudice ai sensi del D. lgs 14/2019.

Di particolare rilievo pratico, per gli operatori del sovraindebitamento, è dunque la destinazione, del Fondo di cui sopra, all’erogazione di misure di sostegno nei casi di sovraindebitamento.

Tali misure si sostanziano in contributi erogati agli Organismi di composizione della crisi per sostenere la copertura delle spese prededucibili legate all’avvio della procedura (ovvero sia il compenso dell’Organismo, o parte di esso, così come determinato in base alle tariffe applicabili al caso di specie sulla base dell’attivo e del passivo stimati ad inizio procedura).

In particolare, tra le altre misure contemplate dall’intervento regionale, è prevista la concessione ai soggetti sovraindebitati in possesso di un accordo omologato dal giudice, di un contributo a fondo perduto a sostegno del percorso di uscita dallo stato di sovraindebitamento di importo variabile compreso tra un minimo di euro 1.500,00 e un massimo di euro 4.000,00.

Il sostegno regionale rinviene la propria *ratio* primaria nella volontà di fornire supporto ai soggetti che si trovino in stato di sovraindebitamento e non abbiano la possibilità economica di sostenere le spese di avvio della procedura, quali, ad esempio, il compenso dell’Organismo, al fine ultimo di evitare il ricorso, da parte del debitore, a nuove elargizioni di credito che possano assumere i connotati dell’usurarietà.

Ad oggi, la Regione Piemonte riconosce due forme di sostegno, identificate come Misura A

(“per l’attuazione della misura per favorire l’accesso dei consumatori e dei soggetti ammissibili alle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento e di esdebitazione del sovraindebitato incapiente”<sup>[26]</sup>) e Misura B (“Criteri per l’attuazione della misura per l’erogazione di contributo a fondo perduto a sostegno del percorso di uscita dallo stato di sovraindebitamento”<sup>[27]</sup>).

Entrambe le misure sopra richiamate trovano la propria fonte di finanziamento nel Fondo regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell’usura e del sovraindebitamento e per la solidarietà alle vittime<sup>[28]</sup>.

È opportuno precisare come i destinatari di tali misure siano gli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento iscritti nel Registro degli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento del Ministero della Giustizia con sede legale e operativa in Piemonte. I beneficiari finali sono, invece, i soggetti residenti in Piemonte, in stato di sovraindebitamento e le imprese attive con la sede legale od operativa nel territorio regionale.

Venendo alla diffusione degli organismi sul territorio regionale piemontese, l’analisi del registro ministeriale evidenzia come il Piemonte presenti una rete completa e articolata di organismi di composizione della crisi, riconducibili a tutte le tipologie previste dal d.m. n. 202/2014 (ovvero sia costituiti presso i soggetti espressamente previsti dalla normativa nazionale).

Segnatamente, nel territorio piemontese si riscontra una pluralità di modelli organizzativi.

Il soggetto in condizioni di sovraindebitamento può rivolgersi, nella specie, agli Organismi istituiti presso enti pubblici territoriali (Comuni, Città Metropolitana, Province e Regioni), ovvero agli organismi radicati presso gli ordini professionali. Questi ultimi possono financo essere connotati da una collaborazione interprofessionale tra gli ordini degli avvocati e dei commercialisti.

Il modello piemontese degli O.C.C. si caratterizza dunque per un forte radicamento territoriale e per una significativa integrazione con le politiche pubbliche di contrasto al sovraindebitamento.

La presenza di una normativa regionale dedicata, unita alla pluralità di modelli organizzativi e alla crescente cooperazione tra organismi, rende il Piemonte un laboratorio particolarmente avanzato nel panorama nazionale.

## **5. Conclusioni**

In conclusione, l’analisi svolta consente di ricondurre gli Organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento a una figura giuridica caratterizzata da un penetrante rilievo pubblicistico, sia sul piano funzionale che sul piano strutturale.

L’inquadramento normativo e l’esperienza applicativa evidenziano come gli OCC assolvano a una funzione di ausilio qualificato che si colloca al crocevia tra interesse del debitore, tutela dei creditori e salvaguardia di interessi collettivi.

In tale prospettiva, la loro configurazione quale articolazione di enti pubblici o soggetti

istituzionali, unitamente al radicamento territoriale e all'integrazione con politiche di contrasto al sovraindebitamento, consente di valorizzarne la dimensione di servizio di interesse generale, orientato non solo alla gestione tecnica della crisi, ma anche alla promozione dell'inclusione economica e della coesione sociale.

Il modello che emerge appare dunque espressione di un'evoluzione del diritto della crisi in senso sempre più attento alla dimensione sociale del fenomeno, nel quale gli Organismi assumono un ruolo di snodo essenziale per l'effettività degli strumenti di regolazione del sovraindebitamento e per la realizzazione degli obiettivi di sistema perseguiti dal legislatore.

1. Avvocato iscritto presso il Foro di Torino. [↑](#)
2. A norma dell'art. 121 CCII, *"le disposizioni sulla liquidazione giudiziale si applicano agli imprenditori commerciali che non dimostrino il possesso congiunto dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), e che siano in stato di insolvenza"*. Tali requisiti sono (art. 2, co. 1, lett. d CCII): *"1) un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 2) ricavi, in qualunque modo essi risultino, per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 3) un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila; i predetti valori possono essere aggiornati ogni tre anni con decreto del Ministro della giustizia adottato a norma dell'articolo 348"*. [↑](#)
3. Si segnalano, in materia di sovraindebitamento, i seguenti contributi: Camardi C., D'Amico G., Di Marzio F., Pagliantini S. (2018), *Sovraindebitamento e rapporto obbligatorio*, Giappichelli Editore; Tedoldi A.N., *Crisi insolvenza sovraindebitamento* (II ed. 2025), Pacini Giuridica. [↑](#)
4. Legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante *"Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento"*. [↑](#)
5. V. art. 6, co. 2, lett. a) L. 3/2012. [↑](#)
6. V. art. 6, co. 2, lett. b) L. 3/2012. [↑](#)
7. A norma dell'art. 389 del Codice della crisi e dell'insolvenza, il nuovo corpus normativo è entrato in vigore in data 15 luglio 2022. [↑](#)
8. Art. 2, co. 1, lett. d) CCII. [↑](#)
9. Tale facoltà è oggi prevista dall'art. 68, co. 1 CCII (relativo alla procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore, ai sensi del quale *"se nel circondario del tribunale competente non vi è un OCC, i compiti e le funzioni allo stesso attribuiti sono svolti da un professionista o da una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 358 nominati dal presidente del tribunale competente o da un giudice da lui delegato e individuati, ove possibile, tra gli iscritti all'albo dei gestori della crisi di cui al decreto del Ministro della giustizia 24 settembre 2014, n. 202. Non è necessaria l'assistenza di un difensore"*. Analoga norma è prevista dall'art. 76, co. 1 CCII in relazione al concordato minore. [↑](#)
10. Decreto 24 settembre 2014, n. 202, quale Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, come modificata dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. [↑](#)
11. A norma dell'art. 7, co. 1, L. n. 3/2012, *"il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che, assicurato il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile e delle altre disposizioni contenute in leggi speciali, preveda scadenze e modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, indichi le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni"*. Ai sensi dello stesso art. 7, co. 1bis *"fermo il diritto di proporre ai creditori un accordo ai sensi del comma 1, il consumatore in stato di sovraindebitamento può proporre, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui*

*all'articolo 15 con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo 9, comma 1, un piano contenente le previsioni di cui al comma 1".* [↑](#)

12. V. art. 68, co. 1, CCII. [↑](#)
13. Così viene definito il "referente" dall'art. 2, co. 1, lett. i) del Decreto 24 settembre 2014, n. 202. Come previsto dal menzionato Decreto, la nomina di un referente, "*cui sia garantito un adeguato grado di indipendenza*" (art. 4, co. 3, lett. b), costituisce un requisito per l'iscrizione dell'Organismo nel Registro (sezione B) degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento. Lo stesso referente è tenuto a obbligato a comunicare immediatamente - al responsabile incaricato della tenuta dei Registri degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento - "*tutte le vicende modificative dei requisiti dell'organismo iscritto, dei dati e degli elenchi comunicati ai fini dell'iscrizione, nonché le misure di sospensione e di decadenza dei gestori dall'attività adottate a norma dell'articolo 10, comma 5*" (art. 7, co. 1). [↑](#)
14. V. art. 2, co. 1, lett. f) del Decreto 24 settembre 2014, n. 202. [↑](#)
15. Il gestore della crisi è definito, all'art. 2, co. 1 lett. f) DEL Decreto ministeriale n. 202/2014, come "*la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore*". [↑](#)
16. Gli organismi di composizione della crisi sono stati oggetto di ridotti arresti giurisprudenziali. La giurisprudenza è sinora intervenuta, prevalentemente, in tema di legittimazione processuale nel giudizio di omologa dell'accordo di composizione della crisi ed in ordine alla determinazione del compenso. Si segnala che il Tribunale di Trieste, con sentenza 19 febbraio 2025 n. 149, ha chiarito che l'OCC "*è organo di ausilio e assistenza di tutti i soggetti coinvolti nella procedura (debitore, creditori, Giudice), con caratteristiche di necessaria indipendenza e imparzialità in funzione della realizzazione dell'interesse pubblico alla soluzione della crisi da sovraindebitamento*". [↑](#)
17. Art. 2 co. 1 lett. d) e e) del Decreto ministeriale n. 202/2014. [↑](#)
18. Precisamente, l'art. 13, co. 2 del Decreto ministeriale n. 202/2014 dispone che "*entro il mese di dicembre di ogni anno, gli organismi sono tenuti a trasmettere al responsabile i dati: a) sul numero e la durata dei procedimenti di cui al capo II della legge; b) sul numero dei provvedimenti di diniego di omologazione, di risoluzione, revoca e cessazione degli effetti degli accordi e dei piani omologati, nonché sul numero dei casi di conversione dei procedimenti; di composizione della crisi da sovraindebitamento in quelli di liquidazione del patrimonio; c) sull'ammontare dei debiti risultanti dagli accordi e dai piani omologati nonché accertati in sede di liquidazione; d) sulla percentuale di soddisfazione dei creditori rispetto all'ammontare del passivo verificato risultante all'esito dei procedimenti di cui al capo II della legge, con indicazione specifica della percentuale di soddisfazione dei chirografari; e) sul numero dei provvedimenti di accoglimento e di rigetto delle istanze di esdebitazione; f) sull'ammontare delle spese di procedura.*" [↑](#)
19. V. art. 2, co. 1, lett. h) D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*". [↑](#)
20. A norma dell'art. 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, "*in relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni: a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; c) assistenza domiciliare; d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario*". [↑](#)
21. Vedasi l'art. 4, co. 2, del Decreto ministeriale n. 202/2014. [↑](#)
22. Vedasi l'art. 4, co. 1, del Decreto ministeriale n. 202/2014. [↑](#)
23. L'art. 4, co. 3, del Decreto ministeriale n. 202/2014 contempla altri requisiti per l'iscrizione dell'Organismo nel registro. Trattasi, in particolare, dei seguenti: l'esistenza di un referente dell'organismo cui sia garantito un adeguato grado di indipendenza; il rilascio di polizza assicurativa con massimale non inferiore a un milione di euro per le conseguenze patrimoniali comunque derivanti dallo svolgimento del servizio di gestione della crisi; il numero dei gestori della crisi, non inferiore a cinque, che abbiano dichiarato la disponibilità a svolgere le funzioni di gestione della crisi in via esclusiva per l'organismo; la conformità del regolamento dell'organismo alle disposizioni del decreto; la sede dell'organismo. [↑](#)
24. Rubricata "*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e*

*sovra indebitamento*". [↑](#)

25. V. art. 2, co. 1, L.R. 19 giugno 2017, n. 8. [↑](#)

26. V. D.G.R. N. 12-7776 del 23/11/2023. [↑](#)

27. V. D.G.R. N. 12-7776 del 23/11/2023. [↑](#)

28. V. D.G.R. N. 12-7776 del 23/11/2023. [↑](#)

## **Memoria e diritto di libertà religiosa e di coscienza. Un primo commento alla legge regionale 9 marzo 2026, n. 6**

Roberto Mazzola<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il contributo commenta la l.r. Piemonte n. 6/2026 che istituisce la Giornata regionale della memoria delle Regie Patenti del 1848, dedicata alla libertà religiosa, di coscienza e alla laicità. L'autore ne rileva il ritardo (quasi vent'anni) rispetto a una proposta di legge nazionale e individua le ragioni nell'indifferenza istituzionale e in una diffusa "sazietà" verso l'assetto normativo vigente in tema di libertà religiosa.*

(Abstract) EN

*This paper comments on Piedmont Regional Law no. 6/2026, establishing the Regional Day of Remembrance of the 1848 Royal Letters Patent on religious freedom, conscience, and secularism. The author notes a nearly twenty-year delay compared to a national bill, attributing it to institutional indifference and widespread "satiety" with the current legal framework on religious liberty.*

La proposta di legge regionale n. 38 "Istituzione della giornata regionale della memoria delle Regie Patenti del 1848" licenziata dalla VI Commissione l'8 gennaio, discussa in aula il 24 febbraio e, infine, approvata e promulgata il 9 marzo 2026 si colloca nella scia di altri provvedimenti normativi regionali aventi in comune il richiamo a particolari eventi storici, a specifiche personalità o a determinate categorie professionali; il filo rosso che li accomuna sta nel mantenere viva la memoria di specifici principi e valori. Anche il progetto di legge regionale in esame, coerentemente a tale orientamento, s'impone il medesimo obiettivo. Lo fa richiamando il tema della libertà religiosa, di coscienza e di pensiero, nonché il valore fondante della laicità associando tutto ciò alla data del 17 febbraio, giorno in cui avvenne la concessione da parte di Carlo Alberto delle *Lettere Patenti* a favore della Comunità valdese a cui seguì, il 29 marzo dello stesso anno, il riconoscimento degli stessi diritti alle comunità israelitiche come espressamente recita il primo comma dell'art. 2 della legge.

Che dire in merito a tale norma?

In primo luogo il testo nel suo impianto complessivo mi sembra trovi ispirazione e si ponga in continuità con l'esperienza della proposta di legge Spini n. 3387 presentata nel 2008

durante la XV legislatura sulla scia, ricorda Giuseppe Platone, dell'idea maturata nell'ottobre del 2006 a Torino in occasione del congresso promosso dall'Associazione evangelica di volontariato sul tema: «Religioni e libertà: quale rapporto?». Il titolo della proposta di Valdo Spini - «*Giornata della libertà di coscienza, di religione e di pensiero*» - coincide, infatti, con la parte finale del primo comma dell'art. 1, là dove la Regione Piemonte, nel rispetto e in attuazione della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e delle convenzioni internazionali sui diritti inviolabili dell'uomo, s'impegna a promuovere «*la cultura del riconoscimento delle libertà di coscienza, di religione e di pensiero*».

Se questa ricostruzione fosse vera significherebbe che ci sono voluti diciotto anni per vedere in qualche modo normato parte del contenuto di quella proposta di legge. Un arco temporale ampio dove il legislatore statale ha assunto una posizione tutt'altro che passiva. Svariate leggi sono state infatti approvate al fine di associare giornate del nostro calendario civile a particolari eventi storici al fine di ravvivare e mantenere vigile la memoria di determinati valori di civiltà, quelli, per intendersi, che concorrono a sostanziare la Costituzione tanto materiale quanto formale: venticinque anni fa fu promulgata la *legge 20 luglio n. 211* per ricordare il dovere di difendere la dignità umana calpestata nel '38 dalle leggi razziali e dai campi di sterminio nazisti. Il legislatore ha così eletto il 27 gennaio a «*Giorno della Memoria*» per non dimenticare lo sterminio e le persecuzioni di cui furono vittime il popolo ebraico e i deportati militari e politici italiani nei campi nazisti. Il ricordo dei valori della fraternità e del dialogo sono stati affidati, invece, alla *legge 10 febbraio n. 24* che ha istituito, a partire dal 2005, il 4 ottobre come «*Giornata della pace, della fraternità e del dialogo tra appartenenti a culture e religioni diverse*», anche se tale data ha finito, in forza della recentissima *legge 8 ottobre 2025, n. 151*, di essere destinata anche al ricordo dei valori solidaristici e di protezione del creato e dell'ambiente grazie alla festa nazionale dedicata a San Francesco. La memoria dei valori della democrazia e della libertà da ogni forma di oppressione è invece custodita dalla *legge 15 aprile 2005, n. 61* che istituisce il 9 novembre come «*Giorno della libertà*» in ricordo dell'abbattimento del muro di Berlino, evento simbolo, recita la legge, «*per la liberazione dei Paesi oppressi e auspicio di democrazia per le popolazioni tuttora soggette al totalitarismo*».

Sorge a questo punto l'obbligo di una domanda: perché la politica legislativa della memoria e della testimonianza non ha mai fatto riferimento ai valori della laicità e al diritto di libertà religiosa, di coscienza e di pensiero? Perché, anche là dove ciò è avvenuto, come nel caso della proposta di legge Spini, l'approvazione è fallita? Perché, ancora, la legge in esame non è stata rubricata con un riferimento diretto e esplicito alla libertà di religione e di coscienza? Difficile rispondere in poche battute a questi interrogativi. L'unica cosa che si può fare è provare a azzardare una risposta che, in verità, si sdoppia dando vita a due distinti scenari: il primo richiama la dimensione dell'«indifferenza e della pigrizia», il secondo quella della «sazietà».

L'indifferenza associata alla pigrizia rimanda alla disattenzione di una consistente parte istituzionale repubblicana verso il fenomeno religioso tradizionale e istituzionalizzato espressione, non tanto di una società secolarizzata come di solito si ama affermare, quanto di una comunità civile sempre più diversamente religiosa e quindi più faticosamente interpretabile e difficilmente governabile in assenza di strumenti cognitivi adeguati e aggiornati.

La categoria della 'sazietà rimanda, invece, a una sorta di generale soddisfazione dello stato delle cose: v'è un concordato, v'è una legge generale sui culti ammessi, sebbene datata, ci sono più norme costituzionali dedicate al fenomeno religioso e ben tredici intese con differenti minoranze religiose, cosa chiedere di più? «Nel nostro ordinamento (...) caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, d'imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa (...) l'eguaglianza tra (le confessioni religiose) risulta (...) complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost». Queste sono le parole utilizzate dal Giudice costituzionale dieci anni fa nella sentenza n. 52/2016. Nel passaggio appena citato il Giudice delle leggi non fa che ribadire quanto appena detto: non sarà certamente un'intesa in più o in meno a mutare il grado complessivo di libertà religiosa, che è talmente connaturata al sistema da non necessitare di essere ricordata o celebrata con leggi specifiche ad essa dedicate.

Eccezion fatta per la comunità evangelica, quella valdese-metodista in particolare e, anche se in forma meno appassionata, per quella ebraica e per una parte del mondo musulmano, i restanti attori religiosi sono in generale soddisfatti, potremo dire 'sazi', dell'attuale assetto normativo e tiepidi, ad esempio, su qualsiasi progetto di nuova legge generale in materia di libertà religiosa ritenuta non necessaria se non addirittura nociva. Il *Centro Culturale islamico d'Italia* temeva, ai tempi dei lavori sulla bozza di legge generale sulla libertà religiosa presso la Fondazione Astrid nel 2017, e penso che continui a paventare, che una legge generale sulla libertà religiosa possa depotenziare il valore politico-simbolico dell'intesa, mentre la CEI, così come il mondo ortodosso, certamente non applaudirebbero una soluzione di questo tipo: perché regolare qualcosa che è già compiutamente normato e ricordare ciò che è a tutti ovvio e ampiamente acquisito? Perché, soprattutto, introdurre una normativa unilaterale che potrebbe indebolire il sistema bilaterale voluto dal Costituente?

Forse entrambi gli scenari, intendo quello dell'indifferenza venata di pigrizia e quello della sazietà sono plausibili e interconnessi: la indifferenza alimenta la pigrizia e quest'ultima genera senso di sazietà, tuttavia se mi si chiedesse quale dei due sia in questo momento più convincente, propenderei per il secondo scenario, ovvero per un generale quadro d'inerzia dettato da una diffusa soddisfazione del quadro normativo vigente. Questo forse spiega sia i diciotto anni di ritardo rispetto alla proposta Spini, sia la particolare natura della fonte di diritto utilizzata: non già una legge statale, ma una fonte di diritto regionale. Quest'ultimo aspetto porta inevitabilmente a una ulteriore domanda: la legge n. 6/2026 è o non è una scelta di ripiego? È o non è la controprova della mancanza di volontà dei Governi e del legislatore italiano di affrontare in modo serio la questione della libertà religiosa e di coscienza domandandosi cosa significhi oggi essere laici in un contesto politico-sociale fatto di forte pluralismo e di intense lacerazioni religiose e culturali?

In merito al primo interrogativo circa la natura o non di ripiego della legge regionale sarei propenso a rispondere che non lo sia, se non altro in ragione dell'importanza assunta dalla legislazione regionale, anche sul piano dell'effettività dei diritti e delle libertà fondamentali, tra cui la libertà religiosa e di coscienza, in seguito alla riforma del Titolo V e la conseguente attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, nonché del riconoscimento, a livello UE, del ruolo della Regioni e delle autonomie locali nel dare effettività al principio di leale collaborazione. Infatti, a più approfondita analisi, la legge n. 6/2026 tocca il cuore del diritto di libertà religiosa e di coscienza prevista nel nostro sistema costituzionale, come dimostra

l'espressa menzione dell'art. 19 Cost. contenuta nel primo capoverso del secondo comma dell'art 1, e il richiamo esplicito al principio supremo di laicità nel secondo comma dell'art. 2. Non solo, l'art. 1 finisce per utilizzare lo stesso lessico e il medesimo impianto normativo presente nelle varie proposte di legge generale, in verità tutte abortite, sul diritto di libertà religiosa e di coscienza e, nella struttura, gli stilemi tipici delle leggi quadro.

Detto ciò, da lettore esterno all'oscuro dei lavori preparatori e dei dibattiti avvenuti in Commissione e in Consiglio, e quindi degli inevitabili compromessi, immagino, di cui il testo appena approvato è figlio, non posso non constatare una sorta di squilibrio fra le parti della legge dal respiro generale, nazionale e finanche internazionale, fatte di richiami ai principi supremi del sistema costituzionale e rivolti a tutte e tutti le cittadine e cittadini, non solo piemontesi, come, mi sembra, si possa evincere dalla lettura dell'art. 3 dove si parla di «*divulgazione sul tema della libertà di coscienza, (...) in riferimento ai paesi del mondo in cui la libertà religiosa è ancora negata e alle fedi religiose che in Italia attendono un riconoscimento*», e, dall'altra, le parti della norma dai riferimenti localistici di più ristretta prospettiva connessi, o alla conoscenza della storia piemontese (art. 1 co. 2) o ai luoghi del Piemonte. L'art. 3 co. 1 lett. b, infatti, richiama, con linguaggio "da Pro-LoCo", la «*conoscenza dei luoghi del Piemonte, storicamente e culturalmente significativi*», seppure, va detto, in un contesto di riconoscimento dei diritti delle minoranze religiose.

Grande merito, dunque alla prima firmataria della legge nell'aver avuto il coraggio di avere posto al centro dell'attenzione politica i temi della laicità e delle libertà di religione e di coscienza, sebbene tutti siamo consapevoli che sullo sfondo rimane un problema: quello fra contenuto e contenitore, ovvero fra contenuto normativo e fonte del diritto utilizzata.

L'avvertenza è d'obbligo, in quanto non si può dimenticare che proprio in seguito alla riforma del Titolo V tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l'art 117 co. 2 lett. c) Cost. attribuisce allo Stato, non alle Regioni, la responsabilità di governo dei rapporti fra Stato e confessioni religiose, e la storia della legislazione regionale, proprio in queste materie, ad eccezione della norma in esame, come dimostra la lett. c del primo comma dell'art. 3, testimonia quante volte la Corte costituzionale sia dovuta intervenire per correggere i profili incostituzionali di alcune norme regionali, ricordando ogni volta che in materia di diritti fondamentali la disciplina regionale non può differenziarsi tra Regione e Regione perché ciò determinerebbe un'attuazione squilibrata del principio di sussidiarietà a danno del pieno compimento dell'assetto costituzionale come accaduto tutte le volte in cui le istituzioni regionali hanno deciso di subordinare la fruizione del diritto speciale promozionale da loro predisposto al di là dei confini amministrativo-territoriali regionali?

Per concludere consentitemi un'ultima breve considerazione. Nel 1993 in occasione di un convegno organizzato dall'Università di Bologna dal titolo "*Interessi religiosi e legislazione regionale*" nella relazione introduttiva, Casuscelli osservava che la "*compatibilità del regime pattizio con il nostro sistema di democrazia pluralista e partecipata, imponesse di accogliere il principio consequenziale della necessaria implicazione delle comunità locali nella co-gestione degli interessi religiosi e del controllo democratico di essa, e richiedesse al contempo l'emanazione di norme-principio volte a evitare il rischio, già concretizzato nelle normative regionali, di discipline territorialmente frammentizzate e difformi per indirizzo politico*".

L'impressione è che la co-gestione degli interessi religiosi fra centro e periferia sia rimasta in parte inattuata e proprio per questo motivo, al di là del valore simbolico, pedagogico e

assiologico, la coraggiosa legge regionale piemontese rischia, in un simile quadro normativo, di restare isolata a metà strada tra l'aulicità del dettato costituzionale e il silenzio persistente, e da lungo tempo non più giustificabile, del legislatore nazionale.

1. Professore ordinario di Diritto ecclesiastico e Diritto interculturale presso l'Università del Piemonte Orientale. [↑](#)

## La nuova legge regionale sulla memoria dei fatti del 1848 e il governo della diversità religiosa a Torino

Stefania Palmisano<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il contributo analizza la legge regionale piemontese n. 6/2026 sulla memoria delle Regie Patenti del 1848, collegandola al tema del governo della diversità religiosa. L'autrice richiama il cosiddetto "modello Torino", fondato su tre fattori: la storica emancipazione delle minoranze religiose (valdesi ed ebrei), la continuità politico-amministrativa comunale e un'ideologia interreligiosa condivisa (pluralismo come valore civico, dialogo istituzionalizzato, coesione sociale). Pur riconoscendo la fragilità di tale modello, l'autrice ne sottolinea il valore come laboratorio avanzato di inclusione e di responsabilità istituzionale.*

(Abstract) EN

*This paper analyzes Piedmont Regional Law no. 6/2026 on the memory of the 1848 Royal Letters Patent, linking it to the governance of religious diversity. The author highlights the so-called "Turin model," based on three factors: the historical emancipation of religious minorities (Waldensians and Jews), municipal political-administrative continuity, and a shared interreligious ideology (pluralism as a civic value, institutionalized dialogue, social cohesion). Despite recognizing the model's fragility, the author emphasizes its value as an advanced laboratory for inclusion and institutional responsibility.*

La legge regionale numero 6, licenziata l'8 gennaio 2026, e discussa in aula il 24 febbraio dello stesso anno, a prima firma della Consigliera regionale, dott.ssa Monica Canalis, richiama il tema della libertà religiosa, della coscienza e di pensiero (come, dall'altra parte, recitava il titolo originario con cui era stata presentata: "Istituzione della giornata regionale della libertà di coscienza, di religione e di pensiero"). Addentellato a questo, è il tema del pluralismo culturale e religioso che solleva una questione - quella del dialogo interreligioso e del governo (o *governance*) della diversità religiosa - che ritengo di particolare rilevanza, anche in veste di Referente dell'Università di Torino, del dialogo interculturale nei rapporti con le istituzioni religiose.

Certamente questa legge è figlia degli inevitabili compromessi che hanno accompagnato i lavori preparatori e dibattiti in commissione e in consiglio, e certamente, come ha fatto notare Roberto Mazzola, c'è una discrasia fra contenuto e contenitore cioè fra oggetto

normato e fonte di diritto utilizzato perché è lo stato e non le regioni ad avere la responsabilità di governo nei rapporti fra stato e confessioni religiose, ma altrettanto certamente va reso tributo a questa legge che ha il merito di aver riportato al centro del dibattito politico la questione della libertà di/dalla religione in Italia.

Così il Piemonte si propone di far ripartire il dibattito politico in materia nell'intento che il confronto a livello regionale si estenda pure a quello livello nazionale. D'altra parte, ormai da qualche anno, studiosi, amministratori locali e politici parlano del "modello Torino" alludendo all'impegno della città sui temi in questione. L'idea di Torino come caso virtuoso nasce nell'ambito di una ricerca sociologica di tipo comparativo che mette a confronto 4 città italiane (Torino, Brescia, Padova e Firenze) sui temi della libertà di religione, del dialogo interreligioso e della *governance* della diversità religiosa<sup>[2]</sup>. Da tale confronto emerge che la città si qualifica - e così, ormai, è presentata nella letteratura, in Italia e all'estero - come un laboratorio avanzato di pratiche di inclusione delle minoranze religiose, di *governance* della diversità religiosa e di dialogo interreligioso. La ricerca rivela che Torino non è "eccezionale" per natura, ma perché nel tempo si sono intrecciati - cioè collegati in modo contingente - almeno tre fattori idiosincratichi<sup>[3]</sup>:

1. una storia particolare di emancipazione delle minoranze religiose (valdese ed ebraica, *in primis*);
2. una significativa continuità politico-amministrativa a livello comunale animata dal considerare la pluralità religiosa più come una risorsa da governare e valorizzare che come un problema da contenere;
3. un'ideologia interreligiosa condivisa, che ha orientato pratiche e significati a livello locale.

Il primo punto richiama la storia peculiare del Piemonte Sabauda. L'emancipazione delle minoranze in questo territorio si ebbe nel 1848 con le [Lettere Patenti](#) e il decreto regio di Carlo Alberto che concessero i pieni diritti politici e civili ai valdesi e agli ebrei, fino ad allora discriminati. Non a caso la legge regionale n. 6 recita all'art. 2, comma 1: "La Regione istituisce la giornata regionale della memoria delle Regie Patenti del 1848, da celebrarsi ogni anno il 17 febbraio, in ricordo della firma da parte di Carlo Alberto delle Regie Lettere Patenti, che ponevano fine a secoli di discriminazione e persecuzione, riconoscendo i diritti civili e la cittadinanza alle persone appartenenti alla minoranza religiosa valdese nonché il 29 marzo 1848 a quella di religione ebraica".

Il secondo punto riguarda l'azione di governo torinese. Torino ha beneficiato, per quasi vent'anni, di una significativa continuità politico-amministrativa che ha permesso di consolidare pratiche e istituzioni interreligiose. Più precisamente, nella continuità di governo durata sino al 2016, la giunta a maggioranza Pd ha operato secondo un programma indirizzato all'inclusione delle differenze e al superamento della conflittualità. La regia civica - incarnata nella figura dell'assessora all'integrazione - ha coinvolto un insieme di politici, funzionari, rappresentanti di enti pubblici o privati e referenti delle minoranze religiose all'interno di una rete i cui nodi sembrano tutt'oggi proseguire, nonostante dal 2016 al 2021 il governo della città sia passato dal PD al M5S. Inoltre, fin dal 2006, anno dei Giochi olimpici invernali a Torino, s'insedia il Comitato Interfedi, che successivamente diventa organo consultivo del Comune di Torino e che, a oggi, rappresenta un *unicum* a livello nazionale. Questo ha fatto sì che Torino, dal punto di vista politico amministrativo, racconti di un approccio alla diversità religiosa alternativo sia all'indifferenza sia alla

repressione. Tre iniziative sono particolarmente rilevanti:

a) Comitato Interfedi

- Organo consultivo del Comune.
- Riunisce nove comunità religiose.
- Esprime pareri su delibere riguardanti spazi, riti, eventi, luoghi di culto.
- È percepito come un “centro di gravità” del campo interreligioso, pur con tensioni interne (rappresentatività, competizione, differenze di capitale simbolico).

b) Cura dello Spirito

- Progetto ospedaliero che introduce stanze del silenzio, assistenza spirituale plurale, accomodamenti alimentari e rituali.
- Innovativo, imitato da altri ospedali italiani.
- L’implementazione mostra limiti: il peso della religione maggioritaria rimane forte.

c) Patto di Condivisione con le comunità islamiche

- Firmato nel 2016 e rinnovato nel 2023.
- Rende visibile l’Islam torinese e crea un canale stabile di dialogo.
- Precursore rispetto al patto di Condivisione dell’Islam italiano (2017)

Il modello del “patto di condivisione” è stato poi esteso anche a comunità non religiose (es. comunità cinese).

Il terzo punto riguarda l’ideologia definita non come un insieme di idee astratte, ma un modo condiviso di interpretare il pluralismo religioso e il dialogo interreligioso. A Torino questa ideologia si fonda su tre principi:

- pluralismo come valore civico, non solo religioso;
- dialogo istituzionalizzato, cioè mediato da procedure e tavoli stabili;
- coesione sociale, come obiettivo esplicito delle politiche interreligiose.

Questa ideologia funziona come una sorta di grammatica comune: stabilisce ciò che è legittimo fare e dire nel campo interreligioso, e permette convergenze anche tra attori molto diversi.

In conclusione, Torino ha saputo implementare politiche di accoglienza e inclusione, dando il via a quello che il sociologo Luca Bossi descriveva come un processo circolare di tutela e valorizzazione che, nel tempo, ha portato alla traduzione degli investimenti pubblici per le minoranze in capitale sociale per tutta la popolazione. In altre parole, l’azione del governo torinese ha aumentato *l’agency* delle organizzazioni religiose ritenute più deboli, convertendo il capitale politico e istituzionale in capitale culturale e sociale. Come osservano Bossi e Mezzetti, la moschea Taiba oggi progetta e implementa servizi socioassistenziali in collaborazione con la città e la compagnia di San Paolo aggiudicandosi bandi pubblici e privati e concorrendo al bene comune e al capitale sociale di tutto il quartiere e della città. Tali collaborazioni sono importanti non soltanto per sostenere le politiche di contrasto all’odio e alla violenza, ma anche per la messa a punto di una progettazione e governance dei servizi pubblici in cui le organizzazioni religiose, anche a causa della crisi del welfare state, sono sempre più coinvolte.

Dunque il “modello Torino” è forte? No, è fragilissimo. La *governance* della diversità religiosa non è mai una volta per tutte: è un campo dinamico, fatto di allineamenti, tensioni, rinegoziazioni continue. Questa fragilità, però, è anche provocazione alla responsabilità di individui, gruppi e istituzioni. Una responsabilità che da Torino e dal Piemonte è più che mai assunta, come i fatti sopra riportati dimostrano.

1. Professoressa associata di sociologia delle religioni presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Il progetto PRIN *Urban governance of religious diversity*, diretto da Giuseppe Giordan (Unipd), cui ho partecipato come responsabile dell'unità torinese, è stato realizzato con l'obiettivo di analizzare in chiave comparativa la *governance* della diversità religiosa quattro città italiane adottando un approccio integrato, multidisciplinare e multi-metodo in grado di cogliere la complessità del fenomeno nelle sue diverse dimensioni. Il lavoro è iniziato con la costruzione di un ampio dataset di politiche locali, che ha compreso *policy documents*, discorsi pubblici, materiali provenienti dai siti web istituzionali e dalle biblioteche civiche, come ad esempio i verbali di consigli comunali. Sono stati inclusi documenti a livello locale, provinciale e regionale inerenti al dialogo interreligioso e alle questioni delle minoranze religiose, con l'obiettivo di costruire una base informativa per l'analisi delle strategie di *governance* nei diversi contesti urbani (circa 324 documenti). Parallelamente, è stata realizzata una mappatura delle reti e delle piattaforme di dialogo interreligioso, raccogliendo dati provenienti dai siti web di comunità religiose e gruppi interreligiosi, da pubblicazioni e discorsi pubblici, nonché da archivi mediatici. Un'ulteriore fase qualitativa ha previsto la conduzione di osservazioni partecipanti durante eventi, incontri e iniziative di dialogo interreligioso. [↑](#)
3. Ringrazio il dott. Matteo Di Placido, assegnista dell'Università di Torino, per la collaborazione nello studio del caso torinese e nella stesura dei primi risultati della ricerca. [↑](#)

## **Il reclutamento della pubblica amministrazione tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi (nota a Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza n. 217/2026)**

Vincenzo Cangemi<sup>[1]</sup>

(Abstract) ITA

*Il commento affronta il tema dell'utilizzo di graduatorie efficaci per l'assunzione di candidati idonei non vincitori. Dopo aver analizzato l'evoluzione normativa e giurisprudenziale sulla preferenza tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi, si esaminano le più recenti novità normative in materia di formazione di graduatorie di idonei, anche con particolare riguardo al contesto delle Regioni e degli enti locali.*

(Abstract) EN

*The paper addresses the issue concerning the use of valid and effective ranking lists for the recruitment of candidates who have been declared suitable but are not among the successful applicants. After examining the legislative and judicial developments relating to the preference between the recourse to existing ranking lists and the initiation of new competitive selection procedures, the analysis turns to the most recent regulatory developments governing the establishment of ranking lists of eligible candidates. Particular attention is devoted to the framework applicable to Regions and local authorities, within the broader system of public sector employment.*

### **Sommario:**

**1. Sui fatti di causa - 2. L'utilizzo delle graduatorie nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: dalla preferenza per l'indizione dei nuovi concorsi alla valorizzazione dello scorrimento - 3. Un ritorno al passato. La rivalutazione della scelta di indire nuovi concorsi - 4. L'utilizzo delle graduatorie nelle Regioni e negli enti locali**

### **1. Sui fatti di causa**

L'ordinanza in commento affronta il tema del diritto all'assunzione degli idonei non vincitori di un concorso pubblico la cui graduatoria risulti ancora efficace.

Tanto il Tribunale, quanto la Corte d'Appello nella fase di merito avevano disatteso la domanda di accertamento del diritto dell'idoneo all'assunzione quale vincitore di un concorso, indetto nel 2004, a seguito di scorrimento della graduatoria. Per un verso, infatti, dagli atti di causa era emerso che all'esito della selezione il posto vacante era stato ricoperto da una candidata per diversi anni, per cui il concorso aveva esaurito i propri effetti. Sotto un diverso profilo, l'obbligo di continuare ad attingere dalla graduatoria implicava per la pubblica amministrazione soltanto il divieto di procedere a una nuova selezione per la copertura dei posti rimasti vacanti, non anche l'obbligo di assumere i candidati non vincitori, laddove non intendesse assumere nuovo personale per il medesimo posto.

La Corte di cassazione conferma la decisione di secondo grado, riconoscendo che al momento dell'approvazione della graduatoria non si era cristallizzato in capo all'idoneo non vincitore alcun diritto soggettivo all'assunzione. Il momento di cessazione degli effetti della deliberazione di utilizzare la graduatoria di un concorso, secondo la Corte, coincideva, infatti, a norma dell'art. 8, co. 3, d.p.r. 3/1957, con la conclusione del procedimento di selezione, senza che potesse venire in rilievo la successiva copertura del posto messo a concorso per dimissioni del vincitore.

La pronuncia si colloca nel solco di quell'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità che riconosce la piena discrezionalità della pubblica amministrazione nella scelta di procedere a uno scorrimento della graduatoria per la copertura di posti rimasti vacanti, ma risulta interessante anche alla luce dei recenti interventi normativi - non applicabili *ratione temporis*, al caso di specie - che hanno modificato il quadro di riferimento della disciplina del reclutamento dei dipendenti pubblici.

## **2. L'utilizzo delle graduatorie nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: dalla preferenza per l'indizione dei nuovi concorsi alla valorizzazione dello scorrimento**

Come è noto, ai sensi dell'art. 97, co. 4, Cost., il pubblico concorso costituisce la modalità ordinaria<sup>[2]</sup> di accesso agli impieghi pubblici. Si tratta di un procedimento amministrativo<sup>[3]</sup> con il quale la pubblica amministrazione procede alla selezione dei candidati più meritevoli per ricoprire un posto vacante, che si apre con la programmazione del fabbisogno di personale e che si conclude con l'approvazione della graduatoria di merito. Quest'ultimo atto, che costituisce al contempo provvedimento amministrativo e atto negoziale di individuazione del futuro contraente<sup>[4]</sup>, è l'unico in grado di «incidere direttamente e concretamente sulla posizione giuridica del concorrente»<sup>[5]</sup>. È a partire da tale momento, infatti, che il candidato vincitore diviene titolare di un diritto soggettivo all'assunzione<sup>[6]</sup>, mentre il candidato idoneo non vincitore diviene titolare di una mera aspettativa condizionata allo scorrimento di una graduatoria già approvata e ancora in corso di validità<sup>[7]</sup>.

Nel caso di specie, all'esito dell'espletamento della procedura concorsuale, il ricorrente si collocava nella posizione di idoneo non vincitore, per cui, come correttamente accertato in tutti i gradi del giudizio, non era possibile riconoscere alcun diritto all'assunzione, ma semmai una mera aspettativa all'utilizzo della graduatoria ai fini dell'assunzione. L'idoneo non vincitore di un concorso non acquisisce, infatti, di per sé la posizione di vincitore per il solo fatto che i candidati collocatisi in posizione più favorevole abbiano rinunciato al posto, siano decaduti o si siano dimessi<sup>[8]</sup>, ma è necessario, quale ulteriore presupposto, che

l'amministrazione, a fronte della scoperta di un posto *medio tempore* divenuto vacante, scelga nella sua discrezionalità di procedere alla copertura.

Il potere della pubblica amministrazione di coprire un posto vacante tramite scorrimento di una graduatoria efficace o indizione di un nuovo concorso ha subito nel corso del tempo una diversa considerazione tanto a livello legislativo, quanto a livello giurisprudenziale.

Sotto il primo profilo, già l'art. 8, d.p.r. n. 3/1957, con riferimento ai concorsi per gli impieghi civili nello Stato, prevedeva la facoltà<sup>[9]</sup> per la pubblica amministrazione di conferire una percentuale di posti, oltre quelli messi a concorso, che risultassero disponibili alla data di approvazione della graduatoria. Riconosceva<sup>[10]</sup>, inoltre, la possibilità di procedere a ulteriori nomine, secondo l'ordine della graduatoria e nei limiti di due anni dalla data di approvazione, per coprire posti messi a concorso rimasti nel frattempo vacanti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori.

Il principio era stato poi ripreso, in seguito alla riforma della privatizzazione del pubblico impiego, ma cercando di limitare<sup>[11]</sup> stavolta la discrezionalità della pubblica amministrazione nella facoltà di scorrimento, dapprima dall'art. 3, co. 22, d.lgs. n. 537/1993 e dall'art. 15, d.p.r. n. 487/1994, che fissavano un limite di validità delle graduatorie di diciotto mesi, senza, tuttavia, prevedere la possibilità di procedere a una dichiarazione di idoneità al concorso per i candidati non vincitori. Poi, ma per i soli enti locali, dagli artt. 6, co. 21, l. n. 127/1997, e 91, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, che fissavano in tre anni l'efficacia delle graduatorie per l'eventuale copertura di posti successivamente divenuti vacanti e disponibili, con esclusione di quelli istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso.

Occorrerà attendere l'introduzione del nuovo comma 5-ter, all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001, ad opera dell'art. 3, co. 87, l. n. 244/2007, per il definitivo<sup>[12]</sup> riconoscimento dello scorrimento quale modalità di reclutamento generalizzata per tutte le amministrazioni. Per effetto di tale modifica, veniva fissato un termine triennale di validità delle graduatorie dalla data di loro pubblicazione, fatti salvi i limiti inferiori stabiliti da leggi regionali. Tale termine era stato successivamente prorogato di volta in volta da ulteriori provvedimenti normativi<sup>[13]</sup>, trasformando così di fatto il ricorso allo scorrimento delle graduatorie da strumento eccezionale a strumento ordinario di reclutamento. A fronte dell'esigenza di far fronte ai limiti assunzionali per la pubblica amministrazione introdotti per contenere la spesa pubblica e rispettare così gli stringenti vincoli finanziari di derivazione europea, lo scorrimento delle graduatorie diveniva uno strumento idoneo per contenere il contenimento dei costi ed efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa<sup>[14]</sup>.

Questo mutamento di approccio legislativo allo scorrimento delle graduatorie venne recepito in maniera speculare anche negli orientamenti della giurisprudenza amministrativa.

In un primo tempo, lo scorrimento della graduatoria era stato ricostruito in termini di facoltà e non di obbligo per la pubblica amministrazione, come tale recessivo rispetto alla indizione di un nuovo concorso, modalità ritenuta più in grado di garantire l'imparzialità e il merito nella scelta dei candidati in funzione del posto da ricoprire<sup>[15]</sup>. La scelta rientrava nella piena discrezionalità dell'amministrazione<sup>[16]</sup> ed era in quanto tale insindacabile in sede giurisdizionale, fatta salva la sussistenza di macroscopici vizi di eccesso di potere per

arbitrarietà, irrazionalità, irragionevolezza e travisamento dei fatti<sup>[17]</sup>. Non era il mancato utilizzo delle graduatorie, di conseguenza, a dover essere motivato, quanto piuttosto la preferenza per lo scorrimento rispetto all'indizione di un nuovo concorso<sup>[18]</sup>.

In seguito, anche sulla scorta del diverso orientamento minoritario della giurisprudenza civile<sup>[19]</sup>, che era giunta a distinguere tra discrezionalità nella decisione macro-organizzativa di copertura del posto e diritto all'assunzione, una volta che la decisione macro-organizzativa fosse stata adottata, e del mutato quadro normativo di riferimento, la giurisprudenza amministrativa<sup>[20]</sup> aveva rivalutato il proprio precedente orientamento.

Pur non giungendo ad affermare la sussistenza di un diritto soggettivo all'assunzione e fermo restando l'ampia discrezionalità in merito alla decisione di copertura del posto, aveva sostenuto che la scelta di indire un nuovo concorso al posto di procedere allo scorrimento di una graduatoria ancora efficace dovesse essere puntualmente motivata<sup>[21]</sup>. L'evoluzione normativa aveva, infatti, realizzato «la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace», che rappresentava «ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico»<sup>[22]</sup>.

Allo stesso tempo, proprio in considerazione della discrezionalità da parte della pubblica amministrazione nella scelta tra scorrimento della graduatoria e indizione di un nuovo concorso, pur soggetta a uno stringente obbligo di motivazione, non era possibile configurare in capo agli idonei alcuna posizione di diritto soggettivo allo scorrimento<sup>[23]</sup>, né «di diritto al posto, ma di mera aspettativa all'assunzione»<sup>[24]</sup>.

L'amministrazione, infatti, «mantiene pur in costanza di una graduatoria ancora efficace il potere di non utilizzare lo strumento in questione per il reperimento di nuovo personale»<sup>[25]</sup>, radicando in capo ai concorrenti idonei soltanto un eventuale interesse legittimo alla contestazione dell'atto organizzativo. Ciò si può verificare, in primo luogo, laddove il posto vacante da coprire non appartenga alla medesima categoria e profilo professionale cui si riferiva l'originario concorso e sia, quindi, di nuova istituzione<sup>[26]</sup>. Oppure, come avvenuto nella fattispecie affrontata dall'ordinanza in commento, nelle ipotesi di rinuncia, decadenza o dimissioni del candidato vincitore, cui non faccia seguito, però, una decisione dell'amministrazione di coprire le posizioni rimaste libere, in ragione di soppressione del posto o di sopravvenute esigenze di ordine finanziario od organizzativo<sup>[27]</sup>.

Le conclusioni interpretative sulla preferenza per lo scorrimento della graduatoria rispetto all'indizione di un nuovo concorso cui era giunta la giurisprudenza amministrativa erano state, infine, recepite a livello normativo anche dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013<sup>[28]</sup>, il quale espressamente subordinava l'attivazione di nuove procedure concorsuali al ricorrere di alcune specifiche condizioni<sup>[29]</sup>.

Restava fermo, in ogni caso, che tale *favor* per lo scorrimento era da porre in relazione soltanto alla scelta di indire un nuovo concorso mentre è efficace la graduatoria del concorso già effettuato e non anche «rispetto ad altre alternative, quali la scelta di non coprire il posto o quella di ricorrere alla mobilità, entrambe altrettanto incompatibili con l'attribuzione al concorrente idoneo non vincitore di un diritto soggettivo all'assunzione»<sup>[30]</sup>.

### 3. Un ritorno al passato. La rivalutazione della scelta di indire nuovi concorsi

La questione della modalità di copertura dei posti vacanti non aveva, tuttavia, trovato nella disposizione del 2013 una sistemazione normativa definitiva, essendo successivamente sopravvenute in maniera magmatica ulteriori modifiche legislative volte a rimettere in discussione il punto di equilibrio fino a quel momento raggiunto tra la necessità di procedere a uno scorrimento e quella di indire un nuovo concorso. Sebbene le disposizioni non potessero avere alcun rilievo *ratione temporis* nella fattispecie presa in esame dall'ordinanza in commento<sup>[31]</sup>, l'analisi dell'evoluzione normativa risulta interessante per comprendere i più recenti punti di approdo legislativo in materia di utilizzo delle graduatorie.

Con l'art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 75/2017 era stata introdotta all'art. 35, co. 3, lett. e-bis, d.lgs. 165/2001, la facoltà per ciascuna amministrazione di limitare il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso. L'obiettivo era di limitare la formazione di graduatorie di idonei eccessivamente ampie che le amministrazioni, in ragione del numero di posti messi a concorso, difficilmente sarebbero riuscite a esaurire, impedendo di fatto la possibilità di indire nuovi concorsi. La disposizione veniva successivamente abrogata dalla l. n. 145/2018, che ne confermava, tuttavia, la *ratio* e anzi la rafforzava intervenendo su più fronti. Sanciva, da un lato, il principio di utilizzo delle graduatorie dei concorsi unicamente per la copertura dei posti messi a concorso, restringendone l'ambito di operatività<sup>[32]</sup>, introduceva, dall'altro, un meccanismo per ripristinare gradualmente la durata triennale di validità delle graduatorie dei concorsi approvate dopo il 1° gennaio 2010, dichiarando inutilizzabili tutte quelle precedenti.

La rigidità della previsione veniva, tuttavia, dapprima attenuata, dall'art. 14-ter, co. 1, d.l. n. 14/2019, conv. in l. n. 26/2019. Tale disposizione normativa, in particolare, ampliava la possibilità di utilizzare le graduatorie per la copertura di posti che si fossero resi disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. In seguito, veniva superata, in maniera più incisiva, dall'art. 1, commi 147-149, l. n. 160/2019, che ristabiliva la possibilità per le amministrazioni di utilizzare le graduatorie approvate dal 2011 in avanti nel rispetto di determinati limiti, abrogando contestualmente il principio di utilizzo delle graduatorie per la copertura dei soli posti messi a concorso, e fissava per il futuro il termine ordinario di validità delle graduatorie in due anni.

Per effetto delle modifiche operate all'art. 35, co. 3, lett. e-bis, d.lgs. 165/2001, dapprima con l'art. 1-bis, d.l. n. 44/2023, conv. in l. n. 74/2023, poi con l'art. 28-ter, co. 1, lett. c), d.l. n. 75/2023, conv. in l. n. 112/2023, il limite alla formazione di graduatorie eccessivamente ampie già introdotto nel 2017 è stato, infine, nuovamente ripristinato. In particolare, a far data dall'entrata in vigore della l. n. 112/2023<sup>[33]</sup>, «sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale dopo l'ultimo candidato vincitore, in numero non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso»<sup>[34]</sup>. La disposizione aggiungeva, peraltro, che, fermo restando il predetto limite, «in caso di rinuncia all'assunzione, di mancato superamento del periodo di prova o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei non vincitori». L'obiettivo perseguito dal legislatore era quello di migliorare la qualità del personale assunto anche a seguito di scorrimento della graduatoria, posto che la quota

di candidati considerati idonei all'esito della procedura selettiva potevano avere con tutta probabilità conseguito una valutazione finale più vicina al punteggio conseguito dai vincitori del concorso<sup>[35]</sup>.

Veniva in questo modo confermato l'orientamento legislativo volto a riequilibrare il rapporto tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi per la copertura dei posti vacanti, a favore di quest'ultima modalità, che ha, infine, trovato esplicita soluzione nel d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, c.d. "decreto P.A.". Il decreto legge è intervenuto, infatti, con una norma di interpretazione autentica dell'art. 4, co. 3, lett. a), d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013<sup>[36]</sup>, a sancire, anche per i «concorsi in corso di svolgimento o per i quali non siano concluse le procedure assunzionali» alla data di entrata in vigore del decreto, che «il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento di personale da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

La *ratio* sottesa a tale provvedimento di interpretazione autentica è da rinvenire, come precisato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 25/2025 (A.C. 2308), nella volontà di superare l'orientamento giurisprudenziale<sup>[37]</sup> che valorizzava lo scorrimento delle graduatorie rispetto all'indizione di nuovi concorsi. L'utilizzo della forma concorsuale, nell'ottica del legislatore, infatti, garantisce in misura maggiore il «reclutamento del personale "più altamente qualificato"» rispetto all'assunzione di idonei non vincitori per scorrimento.

Lo conferma adesso anche la più recente giurisprudenza amministrativa<sup>[38]</sup>, secondo cui «la norma, dichiaratamente interpretativa e pertanto operante con efficacia *ex tunc*, è chiara nel qualificare il concorso come strumento prioritario per l'assunzione di personale» e incide sia sulla «modalità di copertura dei posti vacanti, sia sulla sussistenza di uno specifico obbligo motivazionale a supporto della scelta». Sotto il primo profilo, «il quadro normativo non consente più di affermare l'esistenza di una preferenza per lo scorrimento, come invece ritenuto dalla giurisprudenza formatasi antecedentemente». Quanto al dovere motivazionale, «il legislatore ha indicato come prioritaria la scelta concorsuale, sicché non postula alcuna puntuale motivazione la decisione di non procedere allo scorrimento».

Al contempo, il d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, ha attenuato le rigidità dell'originario meccanismo di limitazione delle graduatorie di idonei, intervenendo su due profili. Ne ha, innanzitutto, sospeso l'efficacia per le graduatorie di concorsi approvate negli anni 2024 e 2025, nonché alle graduatorie relative a concorsi banditi nell'anno 2025. Ha, inoltre, abrogato le limitazioni causali e temporali allo scorrimento, per cui la pubblica amministrazione può ora liberamente procedere allo scorrimento nel rispetto del limite quantitativo di coloro che sono considerati idonei non vincitori (20% dei posti messi a concorso).

Per effetto delle modifiche intervenute con il d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, come ritenuto in dottrina, «una volta invertito il rapporto tra regola ed eccezione, si può immaginare che le amministrazioni saranno tenute a fornire una giustificazione ogni qual volta intendano avvalersi di una graduatoria o di una procedura di stabilizzazione, esternando le ragioni di interesse pubblico che sostengono una simile scelta, anziché quella di fare un concorso»<sup>[39]</sup>.

#### 4. L'utilizzo delle graduatorie nelle Regioni e negli enti locali

I principi di diritto finora esposti sulla possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare graduatorie ancora efficaci e di decidere di coprire i posti vacanti tramite scorrimento tra gli idonei non vincitori o indizione di nuovi concorsi sono applicabili anche alle procedure concorsuali bandite dalle Regioni e dagli enti locali<sup>[40]</sup>. A mutare è, invece, il quadro normativo di riferimento in merito all'utilizzo delle graduatorie, che presenta alcune specificità legate al riparto di competenze legislative e alla diversa struttura organizzativa di tali enti.

Con riguardo alle Regioni, la materia dell'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro, trattandosi di materia inerente all'organizzazione amministrativa regionale, è sottratta alla competenza legislativa statale e affidata al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, co. 4 Cost.<sup>[41]</sup>. Da ciò ne consegue che anche la disciplina della regolamentazione e dell'utilizzo delle graduatorie di procedure selettive pubbliche, essendo una materia correlata all'accesso al pubblico impiego, è attratta nella sfera di competenza legislativa regionale<sup>[42]</sup> nel rispetto dei vincoli derivanti dai principi costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità e del coordinamento della finanza pubblica.

Per gli enti locali, come visto, ai sensi dell'art. 91, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, «le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo». Si tratta di una disposizione speciale rispetto a quella di cui all'art. 35, co. 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, che stabilisce, invece, una durata biennale delle graduatorie. Lo si desume espressamente dallo stesso art. 35, che, a seguito della modifica operata con d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025<sup>[43]</sup>, fa salvi «i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali e quelli stabiliti per gli enti locali dall'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

L'operatività della disposizione è, peraltro, ora sensibilmente ridotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17, co. 1-bis, d.l. n. 162/2019, conv. in l. n. 8/2020, che ha sancito la possibilità per gli enti locali di procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti dal piano triennale dei fabbisogni di personale, anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 91, co. 4, d.lgs. n. 276/2000.

Resta fermo, tuttavia, il rispetto del meccanismo di limitazione della formazione di graduatorie di idonei risultante all'esito delle modifiche operate all'art. 35, co. 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, dall'art. 1-bis, d.l. n. 44/2023, conv. in l. n. 74/2023, e dall'art. 28-ter, co. 1, lett. c), d.l. n. 75/2023, conv. in l. n. 112/2023, applicabile agli enti locali con alcune limitazioni.

La disposizione non opera, infatti, per le procedure concorsuali bandite dalle Regioni, dalle Province, dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi controllati o partecipati che prevedano un numero di posti messi a concorso non superiore a venti unità e per i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Si tratta di una deroga posta nell'ottica di non limitare eccessivamente la formazione di graduatorie per enti locali che bandiscono procedure selettive per un numero di posti contenuti e che sarebbero altrimenti costretti a procedere necessariamente alla indizione di nuovi concorsi per far fronte al proprio fabbisogno di personale con aggravio di

costi<sup>[44]</sup>.

Il meccanismo non è, inoltre, applicabile al reclutamento del personale educativo e scolastico impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai Comuni e dalle Unioni di Comuni, nonché, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministro per la P.A. del 13 settembre 2024, per il reclutamento del personale negli enti, aziende, agenzie, strumentali e vigilati dalle Regioni, dalle Provincie e dagli enti locali, e negli enti parco.

Dallo scorrimento delle graduatorie di idonei non vincitori va tenuta, invece, distinta la differente modalità di reclutamento prevista per i soli enti locali dall'art. 3-bis, d.l. n. 80/2021, conv. in l. n. 113/2021.

La disposizione consente di organizzare e gestire in forma aggregata selezioni uniche per la formazione di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, per vari profili professionali e categorie, dai quali gli enti locali possono attingere, tramite appositi interpelli, per la copertura delle posizioni programmate nei piani dei fabbisogni di personale in assenza di proprie graduatorie in corso di validità. Tali elenchi, una volta costituiti, sono soggetti ad aggiornamento continuo, almeno una volta all'anno, e i candidati rimangono iscritti negli elenchi per un massimo di tre anni, nell'ottica di mettere sempre a disposizione degli enti locali i migliori candidati da assumere in relazione alle competenze richieste.

Come chiarito dal Consiglio di Stato, infatti, tale modalità di reclutamento si compone di due momenti procedurali: la selezione unica per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione, che attribuisce la possibilità di partecipare agli interpelli, e l'interpello stesso, che deve essere svolto ogniqualvolta l'ente ha necessità di assumere per la copertura del posto disponibile. Proprio questa necessità di rinnovo periodico implica che l'interpello «non dà luogo a una graduatoria che conserva efficacia nel tempo, atteso che deve essere rinnovato ogni volta che l'Amministrazione individua un'esigenza assunzionale»<sup>[45]</sup>.

1. Ricercatore di diritto del lavoro presso Università di Torino. [↑](#)
2. V. in questo senso la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le tante Corte cost., 22 maggio 2023, n. 100; Corte cost., 11 maggio 2021, n. 95; Corte cost., 27 febbraio 2020, n. 36, in *Foro It.*, 2020, parte I, 1896; Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40, in *Foro It.*, 2018, parte I, 1105) la quale, a più riprese, ha avuto modo di affermare che il concorso pubblico rappresenta «la forma generale di reclutamento per le amministrazioni pubbliche». Più di recente, il principio è stato espressamente ribadito anche dall'art. 4, co. 1, d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, ai sensi del quale «il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento di personale da parte delle amministrazioni». [↑](#)
3. Sul concorso come procedimento amministrativo, di recente, v. Gagliardi B. (2024), *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Napoli, ESI, pp. 145 ss.. [↑](#)
4. Cfr. Cass., sez. lav., 16 febbraio 2021, n. 4057; Cass., sez. lav., ord. 7 giugno 2019, n. 15506, in *One legale*. [↑](#)
5. Amorth A. (1954), *L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi*, in *Giur. it.*, parte III, p. 121. [↑](#)
6. Cass., sez. lav., 17 febbraio 2025, n. 4073; Cass., sez. lav., ord. 4 novembre 2024, n. 28330; Tar Lazio Roma, sez. V, 3 marzo 2025, n. 4585. Le pronunce sono consultabili in *One legale*. Fatta salva, tuttavia, l'ipotesi che tra la data di emanazione del bando e la conclusione delle operazioni concorsuali, per effetto del mutamento del quadro normativo, venga meno l'assetto organizzativo degli uffici in forza del quale il bando era stato emanato. In questo senso v. Cass., sez. lav. 20 giugno 2016, n. 12679, in *One legale*; Cass., sez. un., 2 ottobre 2012, n. 16728, in *Foro It.*, 2012, parte I, 3312. [↑](#)
7. Cons. Stato, sez. VII, 29 aprile 2024, n. 3855; Cons. Stato, sez. III, 18 maggio 2020, n. 3139; Cons.

- Stato, sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
8. Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2024, n. 3472, in *One legale*. [↑](#)
9. In questi termini v. Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 1984, n. 221, in Cons. Stato, 1984, 262; Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 1966, n. 1354, in Cons. Stato, 1966, 2106. [↑](#)
10. Secondo la versione dell'articolo risultante all'esito delle modifiche intervenute con l. n. 305/1975. [↑](#)
11. A differenza del passato, infatti, non si faceva più menzione dello scorrimento in termini di "facoltà" e si fissava unicamente un termine di efficacia delle graduatorie, pur mantenendo, però, il carattere eventuale della copertura di posti rimasti vacanti. [↑](#)
12. Sin dagli anni 2000, infatti, si erano susseguite disposizioni normative che in maniera contingente avevano via via prorogato i termini di validità e di utilizzabilità delle graduatorie: art. 19, co. 1, l. n. 448/2001; art. 34, co. 12, l. n. 289/2002; art. 3, co. 61, l. n. 350/2003; art. 1, co. 100, l. n. 311/2004; art. 1, co. 536, l. n. 296/2006. [↑](#)
13. Come sottolinea Gentile G. (2023), *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Giappichelli, Torino, p. 113, tuttavia, «nonostante la chiara previsione normativa [...] per molto tempo la vigenza delle graduatorie dei concorsi è rimasta incerta, in quanto oggetto di plurime previsioni occasionali che hanno, di volta in volta, esteso la validità delle stesse». [↑](#)
14. Ranieri M. (2013), *Accesso al lavoro pubblico ed esperimento preventivo delle procedure di mobilità*, in *Lav. P.A.*, 5, pp. 768-769. [↑](#)
15. Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2010, n. 7244, in *Giur. It.*, 2011, 3, p. 686; Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6758, in *Ragiusan*, 2008, 293-294, p. 333; Cons. Stato, sez. VI, 11 ottobre 2005, n. 5637, in *One legale*. [↑](#)
16. Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332, in *Ragiusan*, 2010, 317-318, p. 281; Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2008, n. 509, in *One legale*. [↑](#)
17. Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4911, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 10, p. 1047. [↑](#)
18. Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7243, in *One legale*. [↑](#)
19. V. Cass., Sez. Un., 18 giugno 2008, n. 16527, in *Foro It.*, 2009, I, 474; Cass., Sez. Un., ord. 29 settembre 2003, n. 14529, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 12, p. 1300; Cass., Sez. Lav., 5 marzo 2003, n. 3252, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 6, p. 618, secondo cui una volta assunta da parte della pubblica amministrazione la decisione di coprire un posto, il diritto soggettivo all'assunzione degli idonei di una graduatoria ancora efficace. [↑](#)
20. V. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 9, p. 997. In senso conforme Cons. Stato, Sez. VI, 21/10/2021, n. 7089, in *One legale*; Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 838, in *One legale*; Cons. Stato, sez. III, 20 dicembre 2012, n. 6560, in *Ragiusan*, 2014, 357/358, p. 334; Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2012, n. 4329; Cons. Stato, sez. VI, 12 settembre 2011, n. 5112, in *One legale*. Ma, in precedenza, nello stesso senso già Cons. Stato, sez. V, 26 ottobre 2009, n. 6536, in *One legale*. [↑](#)
21. Ciò può avvenire, ad esempio, in ipotesi particolari in cui vi siano disposizioni normative che impongano una cadenza periodica del concorso, o nelle ipotesi in cui sia necessario procedere a una stabilizzazione del personale precario, oppure qualora intervenga una modifica sostanziale della disciplina applicabile alla procedura concorsuale o vi siano modifiche relative al profilo professionale ricercato. V. Cons. Stato, sez. VII, 29 aprile 2024, n. 3855, in *One legale*; Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2023, n. 4873, in *Lav. Giur.*, 2024, 1, p. 43, con nota di Favia M. R., *L'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dello scorrimento: efficacia delle graduatorie e legittima indizione di una nuova procedura concorsuale*. [↑](#)
22. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 9, p. 997. [↑](#)
23. Cons. Stato, sez. II, 24 giugno 2022, n. 5217; Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2018, n. 5864; Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 2017, n. 2376. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
24. Cons. Stato, sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559, cit. [↑](#)
25. Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1186, in *One legale*. [↑](#)
26. Cons. Stato, sez. III, 5 luglio 2024, n. 5971, in *One legale*; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1796, in *Foro It.*, 2015, parte III, 325. [↑](#)
27. Cass., sez. lav., ord. 3 novembre 2021, n. 31427, in *One legale*. [↑](#)
28. Sul tema v. Talamo V. (2013), *Lo scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10, p. 923. [↑](#)
29. L'amministrazione era tenuta, in particolare, a verificare l'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo

indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate e, al contempo, e l'assenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza. [↑](#)

30. Cass., sez. lav., ord. 19 settembre 2024, n. 25210. [↑](#)
31. Il ricorrente aveva, infatti, promosso il giudizio nel settembre 2018, in relazione a un concorso svolto nel 2004, la cui graduatoria risultava ancora efficace per effetto di un susseguirsi di proroghe del termine di validità delle graduatorie, da ultimo realizzato dall'art. 1, co. 1148, l. n. 205/2017 [↑](#)
32. Come sottolinea, Riccobono A. (2019), *Tecniche e politiche di reclutamento nella XVIII legislatura: le graduatorie concorsuali ai tempi del "governo del cambiamento"*, in *Lav. P.A.*, 1, p. 85, «l'imposizione di un vincolo di esclusiva per l'utilizzo delle graduatorie implica lo smantellamento dell'*habitat* protetto che la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente costruito a difesa dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ma anche delle aspirazioni degli idonei ad essere assunti, rendendo secondaria la possibilità di nuovi arrivi dall'esterno». [↑](#)
33. Ritiene che il meccanismo c.d. "taglia idonei" si applichi solo a far data dall'entrata in vigore della l. n. 112/2023, Tar Lazio Roma, sez. II-ter, 2 aprile 2024, n. 6328, in *One legale*. [↑](#)
34. La disposizione è soggetta, tuttavia, a limiti di carattere oggettivo e soggettivo, connesse alla tipologia di concorsi banditi e alla tipologia di personale reclutato. [↑](#)
35. Dipartimento della Funzione Pubblica, nota 16 giugno 2023, n. 1187. [↑](#)
36. Disposizione che, come esposto in precedenza, impone alle amministrazioni di verificare l'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori di concorso prima di attivare nuove procedure di reclutamento. [↑](#)
37. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, cit., p. 997. [↑](#)
38. Tar Lombardia Milano, 12 marzo 2026, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). [↑](#)
39. Riccobono A. (2025), *Accesso e progressioni di carriera*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A. (diretto da), *Diritto del lavoro. I Trattati Giuffrè*, vol. III, Milano, Lefebvre Giuffrè, p. 625. [↑](#)
40. Più in generale sul tema del reclutamento delle Regioni e degli enti locali v. Ambrosino A. (2022), *I concorsi pubblici nelle Regioni: giurisprudenza costituzionale e discipline normative*, in Boscati A., Zilli A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Milano, Wolters Kluwer Cedam, pp. 199 ss.; Cerbone M. (2022), *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in Boscati A., Zilli A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Milano, Wolters Kluwer Cedam, pp. 171 ss.. [↑](#)
41. Corte cost., 14 dicembre 2004, n. 380, in *Giur. cost.*, 2004, 6, p. 4184, con nota di Bottino G., *L'accesso agli impieghi pubblici ed i "confini" dell'organizzazione amministrativa*; Corte cost., 11 aprile 2008, n. 95, in *Lav. Giur.*, 2008, 6, p. 591, con nota di Vallone S., *La competenza residuale delle Regioni e delle Province autonome in materia di modalità di accesso al lavoro*; Corte cost., 17 marzo 2010, n. 100, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 6, p. 619; Corte cost., 7 luglio 2010, n. 235, in *Foro It.*, 2010, parte I, 2259. [↑](#)
42. Corte cost., 25 giugno 2020, n. 126; Corte cost., 21 dicembre 2018, n. 241. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
43. A livello giurisprudenziale si era, infatti, sviluppato un dibattito interpretativo sul rapporto tra art. 35, d.lgs. n. 165/2001 e art. 91, d.lgs. n. 267/2000. Secondo Corte conti, sez. reg. contr. Sardegna, 4 agosto 2020, n. 85, l'art. 91, co. 4, TUEL, aveva carattere speciale rispetto all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001. Al contrario per Corte conti, sez. reg. contr. Campania, 16 febbraio 2023, n. 16, le disposizioni del TUEL andavano coordinate con quelle del d.lgs. n. 165/2001, con conseguente uniformazione del termine di validità delle graduatorie in tre anni. Negli stessi termini anche Tar Campania, sez. III, 18 marzo 2024, n. 1792. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
44. Riccobono A. (2025), *Accesso e progressioni di carriera*, cit., p. 628. [↑](#)
45. Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2025, n. 4878, in *One legale*. [↑](#)

## **Iscrizione obbligatoria al SSN e cittadini di Stati terzi: la condotta discriminatoria della Regione Piemonte (nota a Tribunale di Torino, sezione lavoro, sentenza n. 3802/2025 R.G.)**

Eleonora Celoria<sup>[1]</sup>

### Abstract (ITA)

*Il contributo analizza la decisione del Tribunale di Torino, sez. Lavoro, del 31 ottobre 2025 (n. 3802/2025 R.G.), la quale ha riconosciuto la natura discriminatoria del rifiuto opposto dalla Regione Piemonte all'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale di cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, affetti da gravi patologie e percettori di pensione di invalidità. La pronuncia si inserisce nel dibattito, tutt'ora aperto in pendenza di questione di legittimità costituzionale sul punto, relativo al perimetro di applicazione dell'art. 34 co. 1 d.lgs. 286/1998, in relazione alle categorie di stranieri obbligatoriamente iscritte al S.S.N. e dell'art. 34 co. 3 d.lgs. 286/1998, come modificato dalla l. n. 213/2023, che ha innalzato a € 2.000,00 annui il contributo minimo per l'iscrizione volontaria al S.S.N.*

### Abstract (ENG)

*This article examines the decision issued on 31 October 2025 by the Labour Division of the Turin Court of First Instance (case no. 3802/2025 R.G.), in which the Court recognised the conduct of Piemonte Region as discriminatory against third country nationals holding an elective residence permit, suffering from serious medical conditions and in receipt of invalidity pensions, because it refused to enrol them in the compulsory National Health Service. The ruling contributes to the ongoing debate — currently pending before the Constitutional Court on a referred question of constitutional legitimacy — concerning the scope of Article 34(1) of Legislative Decree no. 286/1998, with regard to the categories of foreign nationals entitled to compulsory NHS enrolment, and of Article 34(3) of the same Decree, as amended by Law no. 213/2023, which raised the minimum annual contribution for voluntary NHS enrolment to €2,000.*

### **Sommario:**

**1. La decisione del Tribunale di Torino - 2. Iscrizione volontaria e iscrizione obbligatoria al S.S.N., a fronte delle modifiche intervenute nel 2023 - 3. Interpretazione costituzionalmente orientata vs. illegittimità costituzionale del**

## **trattamento dei titolari di permesso per residenza elettiva - 4. Diritto alla salute della persona straniera: il “legame funzionale e la permanenza sul territorio” come presupposto della parità di trattamento con i cittadini italiani**

### **1. La decisione del Tribunale di Torino**

La decisione assunta dal Tribunale di Torino, sez. Lavoro, il 31.10.2025, nell’ambito del procedimento n. 3802/2025 R.G., attiene al diritto all’iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (di seguito S.S.N.) dei cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per residenza elettiva. I ricorrenti - cinque cittadini stranieri che presentavano gravi condizioni di salute e che di conseguenza percepivano una pensione di inabilità - hanno sostenuto che la condotta della Regione Piemonte, consistente nella mancata iscrizione obbligatoria al S.S.N. delle persone disabili titolari di permesso per residenza elettiva, o, in via alternativa, nella richiesta di pagamento della somma di € 2.000,00 per la loro iscrizione volontaria, fosse da qualificarsi come discriminatoria in ragione della condizione di disabilità e della nazionalità dei ricorrenti.

Il Tribunale di Torino ha, in primo luogo, rigettato l’eccezione proposta dalla parte convenuta circa il difetto di legittimazione passiva, riconoscendo al contrario che il comportamento discriminatorio (il rifiuto di iscrizione obbligatoria ovvero la richiesta del pagamento della somma di € 2000,00) fosse direttamente ascrivibile alla Regione Piemonte, pur se determinato dall’applicazione della legislazione nazionale, come modificata dalla l. n. 213 del 30.12.2023 (cd. Legge di bilancio); da escludersi, invece, la legittimazione passiva della USL Città di Torino, mero soggetto attuatore degli effetti dell’iscrizione o meno al S.S.N.

Nel merito, il Tribunale ha effettivamente accertato la natura discriminatoria della condotta della Regione Piemonte, posto che il titolare di pensione di invalidità di cittadinanza italiana è di diritto iscritto obbligatoriamente al S.S.N. e, invece, solo il cittadino di Stato terzo con permesso per residenza elettiva, a causa della sua condizione di straniero, è escluso dall’iscrizione obbligatoria ed è soggetto all’obbligo di pagamento di un contributo. La pronuncia in esame ha poi accertato tanto la discriminazione individuale, nei confronti dei singoli ricorrenti, quanto quella collettiva nei confronti di soggetti in analoghe condizioni (persone straniere affette da disabilità, percettori di pensione di invalidità e pertanto titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva) e residenti in Piemonte: gli interessi di questi ultimi sono stati rappresentati in giudizio dall’Associazione Studi Giuridici per l’Immigrazione (ASGI), organizzazione iscritta nell’elenco di cui all’art. 5 d.lgs. n. 215/2003 (Elenco degli enti e delle associazioni legittimate alla tutela giurisdizionale nelle cause anti-discriminatorie), nonché in quello di cui all’art. 6 dello stesso decreto (“Registro delle associazioni e enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni”).

Pertanto, il Tribunale ha imposto alla Regione Piemonte di restituire ai ricorrenti le somme indebitamente versate a titolo di iscrizione volontaria per gli anni 2024 e 2025, e, in relazione agli interessi collettivi rappresentati da ASGI, ordinato alla Regione Piemonte di consentire l’iscrizione obbligatoria al S.S.N. dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, già precedentemente in possesso di altro permesso di soggiorno per cui era prevista l’iscrizione obbligatoria. Quale misura idonea a rimuovere gli effetti della condotta discriminatoria, infine, ha ordinato alla Regione Piemonte di pubblicare la presente sentenza sulla home page del proprio sito istituzionale per giorni 30 e di darne comunicazione a tutte le ASL della Regione.

## 2. Iscrizione volontaria e iscrizione obbligatoria al S.S.N., a fronte delle modifiche intervenute nel 2023

Al fine di meglio comprendere l'iter motivazionale seguito dal Tribunale di Torino occorre operare una breve premessa sull'inquadramento normativo del diritto alla salute delle persone straniere e sul rapporto tra iscrizione - obbligatoria o volontaria - al S.S.N. e diverse tipologie di permesso di soggiorno<sup>[2]</sup>.

In tema di diritto alla salute, la Corte costituzionale ha sancito che esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto". E detto "nucleo irriducibile" deve "perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso"<sup>[3]</sup>.

Il Testo Unico Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) ha distinto la posizione del cittadino straniero regolarmente soggiornante - titolato alle cure mediche a parità di trattamento con i cittadini italiani - da quella del cittadino irregolarmente soggiornante - per cui la tutela del diritto alla salute è parziale, essendo limitata alle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio"<sup>[4]</sup>. Detta tutela riservata al migrante in condizione di irregolarità sul territorio - che costituisce - come riconosciuto dalla Corte Costituzionale, precisamente il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute da riconoscersi indipendentemente dallo status migratorio della persona - consente anche, ad alcune condizioni, la tutela dall'espulsione e il rilascio di un permesso di soggiorno<sup>[5]</sup>. Ai sensi dell'art. 19 co. 1 e co. 2 lett.d-bis) T.U.I. lo straniero irregolarmente soggiornante avrà diritto al rilascio di un permesso per cure mediche qualora versi "in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione", tali da determinare un pregiudizio irreparabile alla salute in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. Più in generale, poi l'allontanamento sarebbe in ogni caso precluso non soltanto quando le cure siano urgenti o di eccezionale gravità, ma anche qualora la mancata predisposizione di una adeguata assistenza sanitaria esporrebbe la persona ad un grave danno per la vita e la integrità fisica, o a gravi violazione di diritti fondamentali tutelati dalle convenzioni internazionali, in caso di rimpatrio<sup>[6]</sup>. Un'ulteriore forma di protezione prevista dal nostro ordinamento per il migrante in condizione di irregolarità è quella secondo cui, in base all'art. 35 co 5 T.U.I., l'accesso della persona irregolare ad un presidio sanitario non può comportare alcun obbligo di segnalazione relativo alla sua condizione amministrativa<sup>[7]</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la tutela del diritto alla salute prevista per i migranti regolarmente soggiornanti, l'art. 34 del T.U.I. distingue diverse categorie di stranieri regolarmente soggiornanti, in base al tipo di permesso posseduto: tutti gli stranieri "che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento"<sup>[8]</sup> (e dunque titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro), nonché chi possiede un permesso "per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza"<sup>[9]</sup> e, infine i "minori stranieri non accompagnati" sono obbligatoriamente iscritti nel S.S.N.

Al contrario, in base al disposto dell'art. 34 co 3 T.U.I., nella formulazione in vigore fino al

31.12.2023, “lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2 è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa [...] ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico”. Ai sensi del successivo art. 34 co 4, sono sottoposti all’iscrizione volontaria anche gli stranieri titolari di permesso per studio e chi è collocato alla pari. Le categorie di cui al comma 3, invece, restano indefinite e aperte, essendo ricavata a contrario dall’elenco di cui al comma 1.

Per l’iscrizione volontaria al servizio sanitario nazionale deve essere corrisposto a titolo di partecipazione alle spese un contributo annuale, “di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell’anno precedente in Italia e all’estero. L’ammontare del contributo è determinato con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti”. Il D.M. emanato in applicazione del citato art. 34, c. 3 è, ancora oggi, il D.M. 8.10.1986, che stabiliva le modalità di calcolo e prevedeva che l’ammontare del contributo richiesto allo straniero per l’iscrizione volontaria al S.S.N. non potesse in ogni caso essere inferiore a € 387,34. La regola generale prevede che il contributo sia calcolato sul reddito complessivo, conseguito nell’anno precedente in Italia o all’estero applicando l’aliquota del 7,50% fino alla quota di reddito pari a € 20.658,28.

La Legge di bilancio del 2023 (n. 213 del 31.12.2023) è da ultimo intervenuta modificando il comma 3 dell’art. 34. Il testo finale della norma, in base al quale il contributo per l’iscrizione volontaria al S.S.N. “non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti” è stato sostituito dalla seguente formulazione “e non può essere inferiore a euro 2.000 annui”. Pertanto, a decorrere dall’1.1.2024, lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al S.S.N. di cui all’art. 34, commi 1 e 2, TUI sarà inquadrato, anche qualora abbia un reddito molto basso, entro un regime di contributo minimo per l’iscrizione al S.S.N. pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione, e non allineato alle prescrizioni del D.M. 8.10.1986<sup>[10]</sup>. La fissazione di un importo minimo così elevato a fronte di una percentuale sul reddito del 7,5% determina effetti del tutto irragionevoli e penalizzanti per i meno abbienti: ad esempio, per persone quali i ricorrenti nella causa in esame, che percepiscono pensioni di inabilità che si modulano tra i 4.500€ e i 6.000€, comporterebbe che circa un terzo del proprio reddito sia destinato al pagamento del contributo in mancanza del quale non potrebbero accedere a cure essenziali. Inoltre, stranieri che percepiscano un reddito maggiore, fino ai € 31.924,00, si troverebbero comunque a pagare il contributo minimo di 2.000,00 €, con il risultato che situazioni economiche differenti vengono trattate allo stesso modo, penalizzando i soggetti con i redditi più bassi.

In particolare, per quanto qui interessa, in base alle modifiche legislative sono sottoposte al pagamento di almeno € 2.000,00 annui anche le persone straniere titolari di un permesso per “residenza elettiva”. La tipologia di permesso di soggiorno per “residenza elettiva” è funzionale ad assicurare il diritto al soggiorno di distinte categorie di persone straniere: in primo luogo, può essere rilasciato tale permesso di soggiorno allo straniero che abbia richiesto il corrispettivo visto perché intende “stabilirsi in Italia e sia in grado di mantenersi autonomamente senza esercitare alcuna attività lavorativa”. Inoltre, ai sensi dell’art. 11, c. 1, lettera c) quater del Regolamento attuativo del T.U.I. (DPR n. 394/1999), il permesso di soggiorno per residenza elettiva può anche essere rilasciato “a favore dello straniero

titolare di una pensione percepita in Italia". Un simile permesso si può ottenere, in base a quanto previsto dall'art. 14 lett. d) DPR n. 394/1999, a seguito di conversione da altra tipologia di permesso di soggiorno e, nello specifico, da permesso di soggiorno per lavoro subordinato, autonomo, o per motivi di famiglia.

Le norme sembrano suggerire che l'intento del legislatore del 1999 fosse quello di garantire allo straniero lavoratore, o al suo familiare, di poter soggiornare sul territorio anche al termine della propria vita lavorativa, qualora abbia percepito una pensione: il permesso per residenza elettiva si configura così come un titolo di soggiorno connesso ad un significativo radicamento del cittadino straniero sul territorio, perché presuppone il precedente possesso di un altro titolo di soggiorno, per lavoro o per motivi familiari. Di fatto, nella realtà, la maggior parte dei titolari di questo permesso non riceve una pensione contributiva, ma è invece destinataria di pensione di inabilità per la sussistenza di patologie che determinano una condizione di disabilità o invalidità<sup>[11]</sup>. Peraltro, in base all'Accordo Stato-Regioni del 2012, recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome", i titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva che percepiscano una pensione contributiva dovrebbero essere obbligatoriamente iscritti al S.S.N.

Ne sono rimasti esclusi, dunque, soltanto i soggetti in condizioni equiparabili a quelle dei ricorrenti nella causa n. 3802/2025 R.G., i quali per poter ricevere le necessarie cure - a fronte di condizioni gravi di disabilità, determinate ad es. da malattie croniche o terminali - devono volontariamente iscriversi al S.S.N. Tuttavia, fino al 2023, i percettori di una pensione di inabilità, dell'importo annuo di circa 8000-9000 €, versavano il contributo minimo previsto per l'iscrizione volontaria, pari a 387,34 €, mentre nel 2024 è stato loro richiesto, dalla Regione Piemonte come da altre Regioni, il versamento di 2000 €. La mancata iscrizione avrebbe determinato una condizione finanche peggiore di quella dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, perché non avrebbero potuto avere accesso a nessuna cura - spesso salva-vita - non rientrando nella categoria di soggetti individuati dall'art. 35 T.U.I.

Tali circostanze hanno formato l'oggetto della valutazione del Giudice del lavoro del Tribunale di Torino nella causa in esame e hanno condotto l'autorità giudiziaria a riconoscere la sussistenza di una discriminazione per nazionalità e in ragione della disabilità, sulla scorta di una valutazione già operata dal Tribunale di Milano il 6.9.2025, causa n. 2877/2025. Le due pronunce, pur partendo da identiche premesse, sono giunte a conclusioni distinte.

### **3. Interpretazione costituzionalmente orientata vs. illegittimità costituzionale del trattamento dei titolari di permesso per residenza elettiva**

Nella decisione in commento la corte torinese ha ritenuto che vi fosse spazio per operare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34 co 1 T.U.I., "comprendendovi non solo i possessori di permesso di soggiorno per residenza elettiva per godimento di pensione contributiva, ma anche quelli che posseggono il medesimo titolo per il godimento di pensione di invalidità civile dopo aver perso i requisiti per il rinnovo dei precedenti titoli di soggiorno già legittimanti l'iscrizione obbligatoria al SSN".

La giudice ha attribuito particolare rilevanza al fatto che l'elencazione di cui all'art. 34 co 1 T.U.I. fosse stata inserita al momento della redazione del Testo Unico, nel 1998, e dunque

prima della previsione di un permesso di soggiorno per residenza elettiva (introdotto dal DPR 394/99). Inoltre, ha osservato che i titolari di permesso per residenza elettiva avevano ottenuto tale titolo di soggiorno a seguito di un precedente soggiorno regolare per motivi di lavoro o per motivi familiari, in forza del quale erano già stati obbligatoriamente iscritti al S.S.N. Secondo il Tribunale, dunque, “non vi è ragione di ritenere che a tale conversione [da permesso per lavoro/motivi di famiglia a permesso per residenza elettiva] debba conseguire la perdita dell’iscrizione obbligatoria al SSN, destinata a perdurare sino alla scadenza del permesso di soggiorno. Del tutto irragionevole, e palesemente contrario ai principi costituzionali e sovranazionali a protezione della disabilità, sarebbe collegare tale perdita al conseguimento del permesso per residenza elettiva alla scadenza di quello precedentemente posseduto, per il solo fatto che la perdita dei requisiti per ottenere il permesso di lavoro (ed equiparati) sia dipesa dalla percezione di una pensione di natura assistenziale per sopravvenuta invalidità, in difetto dei presupposti per l’accesso alla pensione contributiva”.

In opposta direzione si era determinato, appena un mese prima della decisione in esame, il Tribunale di Milano. Il giudice era stato posto di fronte a circostanze del tutto analoghe a quelle su cui si è pronunciato quello torinese: titolari di permesso di residenza elettiva, rilasciato a seguito di conversione da altri permessi di soggiorno (per lavoro o per motivi familiari), in condizione di disabilità e percettori di pensione di inabilità da parte dell’INPS.

Anche in questo caso, il Tribunale ha riconosciuto la condotta discriminatoria tenuta dalla Regione Lombardia sulla base delle seguenti considerazioni: in primo luogo, l’esclusione della categoria in esame dall’elenco dei soggetti che hanno diritto all’iscrizione obbligatoria al S.S.N. ex art. 34 co 1 T.U.I. determinerebbe una discriminazione diretta per motivi di disabilità ai sensi dell’art. 2 comma 2 L. 67/2006, posto che l’unica caratteristica che differenzia i ricorrenti - in precedenza iscritti al S.S.N. poiché titolari di permesso per lavoro, e poi impossibilitati all’iscrizione perché l’insorgere di una patologia inabilitante gli ha impedito di proseguire l’attività lavorativa - è da individuarsi precisamente nella condizione di disabilità. Inoltre, un’ulteriore forma di discriminazione diretta tra i titolari di un permesso per residenza elettiva e altre categorie di cittadini stranieri non disabili è identificata nella previsione di un contributo di almeno 2000€ per l’iscrizione volontaria.

In secondo luogo, per il Tribunale, “l’esclusione del titolare di permesso per residenza elettiva frutto di conversione di altra autorizzazione al soggiorno e attribuito in forza di titolarità di pensione di invalidità dall’iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN produce altresì di fatto una discriminazione diretta per motivi di nazionalità ai sensi degli artt. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998 e 2 comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 215 del 2003, tra cittadini disabili italiani e stranieri, non sussistendo per i cittadini italiani la necessità di tale permesso”.

Infine, emergerebbe altresì una discriminazione indiretta per ragioni di nazionalità, in ragione del fatto che i cittadini italiani sono tenuti al versamento di un contributo al S.S.N. unicamente quando sottoposti all’obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi, ma non devono adempiervi quando siano titolari di soli redditi esenti, quali sono i disabili titolari della sola pensione di invalidità. Al contrario, gli stranieri che in forza della condizione di disabilità accedono al medesimo beneficio economico dei cittadini italiani disabili, non hanno diritto all’iscrizione gratuita al S.S.N.

Ad avviso del Tribunale lombardo, però, tali discriminazioni non possono essere affrontate operando una interpretazione costituzionalmente orientata della norma - come suggerito dal Ministero della Salute che, chiamato in causa dalla Regione, si è costituito nel

procedimento avanzando la soluzione poi fatta propria dal Tribunale di Torino, volta all'interpretazione estensiva dell'art. 34 co 1 T.U.I. - in ragione della formulazione letterale del testo della norma: per il giudice milanese l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale, e non aggirarlo. Infatti, il Tribunale ha ritenuto tassativo l'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I., escludendo che la norma come attualmente formulata possa consentire l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. ai titolari di un permesso per residenza elettiva.

Pertanto, il giudice milanese ha valutato di formulare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, co 1, T.U.I., per contrasto con gli artt. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, 32 della Costituzione e 117 comma 1 della Costituzione (in relazione agli artt. 49 e 25 della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all'art. 13 della Carta sociale europea e all'art. 14 della CEDU), nella parte in cui non consente l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria. In via di subordine, l'ordinanza di rinvio reca un'altra questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli stessi parametri già individuati, rispetto all'art. 34 co 3 T.U.I. nella parte in cui prevede quale somma minima per l'iscrizione volontaria quella di 2000€, anziché una somma commisurata al reddito effettivo e non superiore al 7,5% del reddito sino ad un reddito complessivo (italiano ed estero) di € 20.658,28 (in ossequio ai criteri stabiliti dal D.M. 8.10.1986).

Nell'ambito della causa pendente avanti la Corte Costituzionale, con udienza fissata per il 14 aprile 2026, si è costituita unicamente la Presidenza del Consiglio (e non la Regione Lombardia, che aveva già sostenuto come la questione avesse rilevanza interregionale e discendesse direttamente dall'applicazione di una normativa nazionale), eccependo l'inammissibilità della questione per la già invocata possibilità, per le Regioni, di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in oggetto.

Pare a chi scrive che, per quanto gli argomenti avanzati dal Tribunale di Torino a sostegno della possibilità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata siano pienamente apprezzabili - soprattutto tenuto conto che il permesso per residenza elettiva è stato inserito nell'ordinamento soltanto nel 1999, mentre l'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I. era stato formulato nel 1998, e non più rivisto successivamente - sarebbe più auspicabile una pronuncia della Corte Costituzionale. Soltanto in questo secondo caso, infatti, l'intervento dispiegherebbe una efficacia vincolante *erga omnes*, e potrebbe portare ad un definitivo chiarimento circa la possibilità effettiva di identificare l'illegittimità della norma invocata, per violazione *in primis* del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Del resto, la normativa di cui si è invocata l'incostituzionalità, pur potendo essere interpretata dalle Regioni nella realizzazione delle competenze loro proprie in materia di sanità, ha funzione di indirizzo e pertanto afferisce alla competenza statale ed un intervento della Corte Costituzionale sulla materia potrebbe orientare anche per il futuro non solo gli orientamenti dello Stato centrale, ma anche la relazione delle politiche statali con quelle regionali in materia di effettivo godimento delle prestazioni sanitarie<sup>[12]</sup>.

#### **4. Diritto alla salute della persona straniera: il “legame funzionale e la permanenza sul territorio” come presupposto della parità di trattamento con i cittadini italiani**

In attesa di comprendere quali saranno le statuizioni della Corte Costituzionale, può sin

d'ora osservarsi come l'oggetto delle sentenze sin qui esaminate si collochi nell'ormai sempre più strutturato filone giurisprudenziale che, in applicazione degli artt. 2 e 3 Cost., ha contribuito all'affermazione dei diritti sociali dei cittadini stranieri a fronte di tentativi di compressione di tali diritti operati, se non direttamente dalle norme nazionali, da interpretazioni restrittive fornite dalle Regioni o direttamente da leggi regionali<sup>[13]</sup>. Le sentenze della Corte hanno riconfigurato il perimetro dell'accesso a diritti quali quello alla casa, alle prestazioni sociali e allo svolgimento di attività lavorativa, superando criteri meramente formali quali il permesso di soggiorno posseduto o gli anni di residenza legale maturati (ad es. in relazione al permesso di soggiorno di lungo periodo), e attribuendo invece riconoscimento al legame della persona straniera con la comunità in cui vive<sup>[14]</sup>.

In materia di diritto alla salute, la Corte costituzionale ha con costanza affermato che "il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti", facendo però sempre salva la "garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto"<sup>[15]</sup>. Fermo restando che "la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti - come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi"<sup>[16]</sup>, si è andato delineando un sistema in cui il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute va garantito a tutti i cittadini stranieri, indipendentemente dallo status giuridico e dall'intensità del legame con il territorio, mentre l'accesso a prestazioni sanitarie in condizione di parità di trattamento con i cittadini italiani è assicurato soltanto ad alcune categorie di cittadini stranieri, quelli contemplati nell'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I.

Il profilo di maggiore interesse delle sentenze in commento, ed in particolare di quella del Tribunale di Torino, risiede quindi nella possibilità di individuare gli artt. 3 e 32 Cost. come parametri costituzionali che consentano di estendere *tutte* le prestazioni inerenti al diritto alla salute - non soltanto quelle legate al suo "nucleo essenziale" - a cittadini stranieri non espressamente equiparati dal legislatore ai cittadini italiani (e, dunque, non inclusi nell'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I), a condizione che vi sia un "legame di permanenza e funzionale" con lo Stato italiano<sup>[17]</sup>, quale è ad esempio quello riconosciuto ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro o per motivi familiari.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che la condotta delle Regioni, che hanno rifiutato l'iscrizione e, di conseguenza, posto i titolari dei permessi di soggiorno per residenza elettiva in condizione di non ricevere cure fondamentali confligga con il diritto alla salute degli interessati: questi non possono, attualmente, nemmeno accedere alle cure "ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative" di cui all'art. 35 T.U.I. Di fatto, per coloro che non rientrano tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN e non hanno mezzi adeguati a sostenere il contributo richiesto dall'art. 34 c. 3, la legge non garantisce l'accesso neppure alle cure essenziali alla sopravvivenza della persona, determinando così una violazione del diritto alla salute anche nel suo "nucleo irriducibile", che la Costituzione tutela come "ambito inviolabile della dignità umana".

Ciò che emerge dalle decisioni in commento è però il diritto alla pienezza delle cure per cittadini regolarmente soggiornanti a cui il legislatore non aveva necessariamente garantito l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. In questo senso tanto il Tribunale di Torino quanto quello

di Milano hanno posto l'accento sulla differenza tra due diverse categorie di cittadini stranieri titolari di un permesso per residenza elettiva: da un lato, coloro che lo hanno ottenuto a seguito di un visto per residenza elettiva, potendo vantare risorse economiche sufficienti a risiedere in Italia senza svolgere attività lavorativa; dall'altro, chi ha ottenuto un permesso per residenza elettiva a seguito della conversione di altro titolo di soggiorno della durata di almeno un anno.

Soltanto in questo secondo caso vi sarebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani: nel primo caso, risulterebbe giustificata la scelta del legislatore di imporre l'iscrizione volontaria, e il relativo pagamento di un contributo; nel secondo, proprio in ragione della sussistenza di un "legame funzionale" con lo Stato italiano - determinato dal precedente possesso di un titolo di soggiorno che consentiva l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. - il rifiuto delle Regioni di iscrivere tali soggetti al S.S.N. risulterebbe lesivo dell'art. 3 Cost., poiché non rispondente al criterio di ragionevolezza né necessario alla luce di interessi pubblici prevalenti.

Se, per un verso, il richiamo alla sussistenza di un "legame funzionale e duraturo" con lo Stato pare perfettamente in linea con l'impostazione di fondo della normativa italiana ed europea in materia di cittadinanza e diritti sociali - fondata sulla creazione di "statuti differenziali" dello straniero, in ragione del grado di 'intensità' della sua integrazione sul territorio"<sup>[18]</sup> - al contempo tale riferimento consente di superare una netta divisione tra categorie di stranieri ammessi automaticamente al S.S.N. e quanti debbano invece iscriversi volontariamente. Si riconosce, cioè, che la presenza di un legame con lo Stato debba ammettere al pieno godimento del diritto alla salute, in modalità tali - assicurate dall'iscrizione al S.S.N. - da non pregiudicare le persone straniere in base alle condizioni reddituali.

Resta da appurare quale sia la natura del "legame" richiesto per poter accedere, anche al di fuori delle categorie di soggetti di cui all'art. 34 co 1 T.U.I., al diritto pieno alle cure mediche. La distinzione operata dai Tribunali di Torino e Milano pare andare nella direzione di richiedere l'avvenuto riconoscimento della titolarità di un titolo di soggiorno della durata di almeno un anno,<sup>[19]</sup> in base al quale la persona era già, in precedenza, iscritta al S.S.N., e ancorato alla presenza sul territorio di legami di natura affettiva o sociale (es. quali l'esistenza di familiari o di un lavoro, che comportano il rilascio di permessi per motivi di famiglia o di lavoro). Invece, non pare potersi attribuire alcun rilievo, nel senso del riconoscimento della pienezza del diritto alle cure, anche eventualmente a carico del S.S.N., al requisito della residenza, che non è del resto mai richiamato dal Testo Unico Immigrazione, né in tema di diritto alla salute, né peraltro rispetto alle politiche abitative e alle prestazioni sociali<sup>[20]</sup>. Ne consegue che il criterio del "legame funzionale" con il territorio non potrà in ogni caso essere ponderato in ragione alla residenza del soggetto in Italia, ma dovrà piuttosto collegarsi alle ragioni del soggiorno e ad essere interpretato alla luce degli obiettivi perseguiti dal legislatore nel prevedere l'obbligo di iscrizione al S.S.N., tra cui rientra anche quello di assicurare parità di trattamento rispetto alle prestazioni assistenziali a tutela di soggetti non abbienti. In ogni caso, la precedente iscrizione obbligatoria al S.S.N. può considerarsi quale requisito sufficiente e necessario, in presenza di una mantenuta regolarità del soggiorno, per giustificare la permanenza dell'iscrizione indipendentemente dalla tipologia di soggiorno posseduta: il "legame funzionale" può dunque anche essere riconosciuto quando l'iscrizione al S.S.N. sia già avvenuta in passato.

Peraltro, una simile interpretazione estensiva era già stata proposta dal Ministero della Salute con la circolare del 19.7.2007. In quella circostanza si indicava che il permesso per motivi di studio - generalmente sottoposto al vincolo dell'iscrizione volontaria - non dovesse "comportare il pagamento del contributo al SSN in presenza di una precedente iscrizione a titolo obbligatorio", se "rilasciato al compimento della maggiore età". Per il Ministero della Salute, in tale circostanza "la pregressa iscrizione a titolo obbligatorio consente infatti la conservazione dell'iscrizione al SSN allo stesso titolo cioè senza il pagamento del contributo al SSN". Si trattava del caso del minorenne, già formatosi e inseritosi stabilmente nel tessuto sociale italiano, che intendesse proseguire gli studi in forza di permesso per studio e per il quale era stata considerata ragionevole un trattamento differenziale rispetto agli stranieri che fanno ingresso in forza di visto per studio.

A distanza di quasi 20 anni, lo stesso Ministero torna a proporre un'interpretazione costituzionalmente orientata, cui ha aderito il Tribunale di Torino, che conferma la possibilità di considerare l'elenco di cui all'art. 34 co 1 relativo agli obbligatoriamente iscritti al S.S.N. come un elenco non tassativo, e suscettibile di estensione a categorie di cittadini stranieri che, indipendentemente dal permesso posseduto, possano dimostrare una pregressa iscrizione a titolo obbligatorio, a cui conseguirebbe il diritto di rimanere iscritti senza pagamento di distinto contributo. In tal modo si confermerebbe un modello volto ad assicurare la pienezza del diritto alla salute, tramite la piena iscrizione al S.S.N. per chi ha un titolo di soggiorno ed un legame stabile sul territorio italiano, che avrebbe dunque diritto alle cure a parità di trattamento con i cittadini italiani senza il pagamento di contributi differenziati.

1. Ricercatrice post-doc presso l'istituto di ricerca FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerca sull'Immigrazione) e docente a contratto presso l'Università di Torino. [↑](#)
2. In termini generali, si vedano: Budelli S. (2012), *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino, Giappichelli; Bordogna M.T., Rossi P. (2016), *Salute e inclusione sociale degli immigrati. La sfida dell'accesso ai servizi sanitari*, Milano, FrancoAngeli; Consito M. (2017), *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e all'assistenza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*; Randazzo A. (2019), *La salute degli stranieri tra Stato e Regioni*, in *Dirittifondamentali.it*. [↑](#)
3. Corte cost., sent. n. 252/2001, ribadito in Corte cost. n. 269/2010. [↑](#)
4. Art. 35 d.lgs. 286/98. Sulla 'divaricazione' tra pienezza del diritto alla salute riconosciuta allo straniero regolare e parzialità della tutela accordata a quello irregolare, Spina M.C. (2019), *Effettività del diritto alla salute dello straniero tra tutela costituzionale e vincolo finanziario*, in *European Law Journal*, n. 2 e Cuttaia F.G. (2019), *L'esercizio del diritto alla salute da parte degli stranieri irregolari e gli ulteriori limiti introdotti dal cd. Decreto Sicurezza*, in *Rivista IUS et SALUS*. [↑](#)
5. Sul diritto alla salute come limite all'allontanamento dello straniero, si vedano F. Biondi Dal Monte-E. Rossi (2023), *Il diritto alla salute come presupposto per l'ingresso dello straniero e come limite al suo allontanamento*, in *Rivista di BioDiritto* (4), e A. Brambilla-M. Castiglione (2020), *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, in F. Biondi Dal Monte-M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. [↑](#)
6. In questi casi, il cittadino straniero potrebbe altresì ottenere forme di riconoscimento superiori, nell'ambito degli istituti legati alla protezione internazionale. Ad es. K.Z. Galicz (2022), *One Health, One Society: il diritto alla salute quale presupposto per il diritto di asilo*, in *Corti Supreme e Salute*, 3, e A. Brambilla-M. Castiglione (2020) *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, in F. Biondi Dal Monte-M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. [↑](#)
7. Su cui, Rossi E. (2009), *L'abolizione del divieto per le strutture sanitarie di denunciare gli stranieri irregolari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*. [↑](#)
8. Art. 34 co 1 d.lgs. 286/98. [↑](#)

9. Art. 43 co 2 d.lgs. 286/98. [↑](#)
10. La riforma ha mantenuto un contributo minimo inferiore per le categorie di cui all'art. 34 co 4 T.U.I., ed in particolare di € 700,00 per gli studenti e di € 1.200,00 per i collocati alla pari. Anche in questo caso, tuttavia, non è stata prevista la possibilità di modulare il contributo in base al reddito. [↑](#)
11. Ferlisi M. (2025), *È illegittimo escludere gli stranieri con disabilità dalle cure*, Altreconomia: <https://altreconomia.it/e-illegittimo-escludere-gli-stranieri-con-disabilita-dalle-cure-il-passo-del-tribunale-di-milano/>. [↑](#)
12. Sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di diritti sociali dei migranti, si vedano, *in primis*, Ruggeri A., Salazar C. (2005), «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in Revenga Sanchez M. (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, ed anche, *ex multis*, Corsi C. (2013), *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, Bologna, il Mulino, e Carrozza P. (2016), *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica. [↑](#)
13. Sul rapporto tra il principio di uguaglianza e leggi regionali in relazione ai cittadini stranieri, si vedano Sorbino G. (2019), *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*. Sugli interventi delle norme regionali sui diritti sociali dei migranti, Panzera C. (2018), *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, 1, e Loprieno D. (2018), *Regionalismo e Immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali al fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*. [↑](#)
14. Pannia P. (2022), *Questioning the Frontiers of Rights: The Case Law of the Italian Constitutional Court on Non-European Union Citizens' Social Rights*, in *European Journal of Legal Studies*.
15. [↑](#)
16. Corte cost. 252/2001. [↑](#)
17. Corte cost. 249/2010. [↑](#)
18. Tribunale di Torino, 31.12.2025. [↑](#)
19. Oliveri F. (2020), *I "poteri di confine" e i loro limiti. Per una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione*, in F. Biondi Dal Monte e M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. Sul tema, *amplius*, Biondi Dal Monte, F. (2013), *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli. Per una critica delle forme di inclusione differenziale nella sfera della cittadinanza, Benhabib S. (2004), *I diritti degli altri*, Raffaello Cortina editore, Milano, e 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. [↑](#)
20. Una simile soluzione pare in piena armonia con le previsioni della novellata Direttiva 2024/1233/UE circa la parità di trattamento tra cittadini UE e lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, e siano titolari di un permesso di soggiorno di almeno un anno. [↑](#)
21. L'art. 40 (in materia di accesso all'abitazione e di accesso all'edilizia residenziale pubblica) non opera riferimento alla residenza continuativa sul territorio, ma soltanto alla titolarità di un permesso di soggiorno di almeno due anni, mentre l'art. 41 (in materia di accesso alle prestazioni sociali) richiede che lo straniero sia titolare di un permesso di almeno un anno. Sebbene sia auspicabile una armonizzazione tra dette previsioni, e tra esse e quelle della direttiva 2024/1233, è certamente da escludersi che la residenza continuativa possa valere quale limite all'accesso al diritto alla salute. Particolarmente calzanti paiono, in questo senso, i richiami operati della Corte Costituzionale in relazione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica (cfr. ad es. Corte Cost. n. 44/2020, n. 9/2021, n. 1/2025): la Corte ha valutato come non ragionevole o proporzionata la previsione di un limite legato alla residenza (quinquennale o decennale), soprattutto in ragione degli obiettivi perseguiti dalla normativa (primariamente, quello di "assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi"). [↑](#)

## **Il diritto di accesso del consigliere comunale nel bilanciamento con il diritto alla riservatezza di terzi (nota a Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 5197/2025)**

Alberto Racca<sup>1</sup>

### ABSTRACT (ITA)

*Il contributo esamina la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di accesso documentale, previsto dall'articolo 43 del Testo Unico sugli Enti Locali per i consiglieri degli enti locali, in rapporto alle esigenze di riservatezza dei dati personali di soggetti terzi.*

### ABSTRACT (ENG)

*The article focuses on the recent jurisprudence of the Council of State regarding the right of access to documents, provided by Article 43, Testo Unico delle leggi sugli Enti locali (Law on Local Authorities) to local authorities councilors, related to the right to the protection of personal data concerning third parties.*

### **Sommario:**

**1. Premessa: la decisione del Consiglio di Stato - 2. Caratteri dell'accesso documentale ex articolo 43, comma 2, TUEL - 3. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: profili di ordine sistematico - 4. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: interpretazione "costituzionalmente orientata" o sentenza "additiva"?**

### **1. Premessa: la decisione del Consiglio di Stato**

Con la sentenza del 12 giugno 2025, n. 5197, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha statuito che, in tema di diritto di accesso documentale, previsto dall'articolo 43, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali<sup>121</sup> in favore dei consiglieri comunali e provinciali, l'amministrazione può negare l'ostensione di dati personali di soggetti terzi, contenuti nella documentazione oggetto dell'istanza, che possano risultare "non necessari ed anzi sovrabbondanti". Detta ostensione integrerebbe, ad opinione dei Giudici di Palazzo Spada, "un'ingiustificata lesione della riservatezza dei terzi" medesimi, particolarmente significativa laddove, come nel caso oggetto della decisione, i dati personali potenzialmente "a rischio" di disvelamento riguardino soggetti minori.

La vicenda all'esame del Collegio trae infatti origine dall'istanza di accesso di un consigliere comunale indirizzata, ai sensi della disposizione richiamata, ad una azienda consortile a totale partecipazione pubblica, fra cui il comune dell'istante, di servizi sociali relativi alla famiglia ed ai minori. La domanda di ostensione aveva ad oggetto, fra l'altro, l'indicazione del numero dei minori in carico all'azienda, unitamente al loro *status* relativo all'affido, oltre all'elenco completo dei fascicoli dei minori in capo alla medesima azienda consortile, munito dei dati personali dei medesimi, nonché della natura del servizio erogato loro, qualora non si fosse trattato di affido.

Il Giudice di prime cure, investito del ricorso presentato dal consigliere avverso il diniego dell'istanza ad opera dell'Ente, lo accoglieva parzialmente, disponendo la parziale ostensione della documentazione *de qua*. Avverso la decisione, l'azienda consortile ricorreva tuttavia al Consiglio di Stato, deducendone l'erroneità nella parte in cui la medesima non aveva escluso il nesso di pertinenza delle informazioni e dei documenti richiesti nei punti *de quibus* rispetto al mandato, oltre alla violazione degli artt. 43, comma 2, d.lgs. 267/2000 e 6, par. 1, lett. f) del Regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation* o GDPR) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016<sup>[3]</sup>. Secondo l'ente ricorrente, la decisione del primo giudice avrebbe in particolare sacrificato il diritto alla riservatezza dei minori (non sufficientemente tutelato dall'obbligo, previsto in capo al consigliere, di rispettare la disciplina del segreto sulle informazioni disvelate) e non avrebbe effettuato alcun bilanciamento del diritto di accesso del consigliere rispetto ai contrapposti interessi in gioco, ponendo così lo strumento di cui all'articolo 43, c. 2, TUEL in posizione "tirannica" nei confronti di questi ultimi.

Nella sentenza qui in commento, i Giudici di Palazzo Spada hanno accolto il ricorso secondo la *ratio* poc'anzi richiamata, ritenendo che "una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 impone che i dati personali, che ricadono nella vita privata e familiare delle persone, possano essere comunicati al consigliere comunale, al fine di garantire l'espletamento del suo mandato e di assicurare, quindi, l'assetto democratico dell'ordinamento, solo qualora ciò sia effettivamente necessario".

L'assunto centrale della sentenza 5197/2025 consiste proprio nel presupposto, tratteggiato dall'ente ricorrente, secondo cui il diritto enunciato dell'articolo 43 TUEL, proprio per non porsi in posizione "tirannica" rispetto agli altri interessi coinvolti, "non può sottrarsi alla regola del ragionevole bilanciamento" rispetto a questi ultimi, segnatamente quello della tutela della riservatezza di terzi<sup>[4]</sup>. Detto bilanciamento, ad opinione dei Giudici di Palazzo Spada, va realizzato attraverso la lettura della norma *de qua* al canone dell'interpretazione conforme, tanto alla Costituzione quanto alla Convenzione EDU<sup>[5]</sup>.

Ad avviso del Collegio, il collegamento funzionale e strumentale esistente fra la richiesta di accesso del consigliere comunale e l'attività istituzionale esercitata da quest'ultimo "implica anche la proporzionalità della richiesta rispetto agli obiettivi perseguiti". Detta proporzionalità legittimerebbe, pertanto, la mancata ostensione di dati personali di terzi, da parte della pubblica amministrazione destinataria dell'istanza, laddove questi ultimi non siano direttamente "utili" ai fini dell'espletamento del mandato consiliare.

La pronuncia richiama e conferma una recente evoluzione giurisprudenziale della suprema giurisdizione amministrativa<sup>[6]</sup> rispetto a quello che parrebbe essere il suo tradizionale

orientamento riguardante i presupposti e i limiti dell'esercizio del diritto di accesso documentale di cui all'articolo 43, comma 2 del TUEL. Tuttavia, il percorso argomentativo di tale approdo ermeneutico non appare del tutto convincente e suscita anzi più di una perplessità con riguardo a profili di carattere più generale.

## 2. Caratteri dell'accesso documentale ex articolo 43, comma 2, TUEL

Ai fini della presente disamina, occorre innanzitutto considerare che, se è vero che la particolare fattispecie di accesso oggetto del *decisum* presenta talune analogie strutturali rispetto a quelle più "generali"<sup>[71]</sup> dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990<sup>[81]</sup> e dell'accesso civico generalizzato introdotto dal decreto legislativo 33/2013<sup>[91]</sup>, è altresì vero che lo strumento di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL si distingue da questi ultimi per alcuni significativi profili che sembrano collocarla, rispetto ai medesimi, in un particolare rapporto di "specialità"<sup>[101]</sup>.

Per un verso, infatti, il diritto di accesso documentale previsto per il consigliere sembra condividere con l'accesso documentale, di cui alla legge sul procedimento amministrativo, il requisito positivo della sussistenza di uno specifico nesso strumentale dell'ostensione rispetto a un particolare "interesse" dell'istante. Ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b), l. 241/1990, esso è rappresentato dalla sussistenza di "*un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" e in ogni caso - e proprio con riguardo al diritto alla tutela della riservatezza di terzi - alla tutela di "propri interessi *giuridici*". Nell'ipotesi di cui all'articolo 43, comma 2 del TUEL, il profilo della strumentalità si riferisce invece, come accennato poc'anzi, all'espletamento del mandato istituzionale del consigliere<sup>[111]</sup>.

Per altro verso, però, quest'ultima fattispecie si configura (anche) quale strumento di controllo sull'operato dell'apparato amministrativo dell'ente locale<sup>[121]</sup>: ciò che la distingue nettamente dall'accesso documentale ex l. 241/1990 che, come noto esclude espressamente tale finalità<sup>[131]</sup> e, al contempo, la accosta piuttosto alla figura dell'accesso civico generalizzato, rispetto al quale l'articolo 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013 individua la precisa finalità di "*controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*"<sup>[141]</sup>.

Dove la fattispecie di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL pare invece nettamente differenziarsi da entrambe le discipline "generali" risulta essere il profilo della *titolarità soggettiva* del suo esercizio, circoscritta, come si è già detto, ai consiglieri comunali e provinciali, laddove tanto il diritto sancito dalla l. 241/1990 (sussistendone i presupposti<sup>[151]</sup>) quanto quello contenuto nel d.lgs. 33/2013 si rivolgono a tutti i cittadini<sup>[161]</sup>.

Ai nostri fini, di maggior rilievo appare tuttavia essere un ulteriore profilo distintivo, rappresentato dal fatto che, mentre le discipline positive tanto dell'accesso documentale quanto dell'accesso generalizzato individuano "a monte" ipotesi che escludono il diritto all'ostensione<sup>[171]</sup>, nella fattispecie di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL detti requisiti negativi non sono previsti ma, "a valle" dell'ostensione documentale, il *consigliere* è "*tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*".

Come si vedrà immediatamente di seguito, si tratta di una differenza *strutturale* che, nella questione di specie, appare determinante.

### 3. Aspetti problematici della sentenza n. 5197/2025: profili di ordine sistematico

La previsione, or ora richiamata, riguardo il dovere di segretezza posto in capo al consigliere comunale nonché la sua collocazione, nella scansione procedimentale delineata dall'articolo 43, comma 2, TUEL in un momento *successivo* a quello dell'ostensione documentale, problematizza, a ben vedere, il richiamato percorso motivazionale posto a fondamento della motivazione del Consiglio di Stato nella sentenza n. 5197/2025.

Il percorso argomentativo seguito dal Collegio sembrerebbe porsi, invero, in sostanziale coerenza con la dottrina che, in tema di *accesso civico semplice*, di cui all'articolo 5, d.lgs. 33/2013, ha ancora recentemente affermato che "il principio di ragionevolezza e proporzionalità dovrebbe indurre i soggetti competenti a valutare attentamente *ex ante* la legittimazione della pubblicazione *on line*", valutando "discrezionalmente se criptare in parte il contenuto di atti pubblici, ove alcuni elementi contenutistici siano contraddistinti da riservatezza particolarmente forte del titolare"<sup>[18]</sup>, giusta la giurisprudenza costituzionale per la quale "il diritto alla riservatezza, sulla falsariga di altri diritti c.d. nuovi, ha trovato tutela costituzionale nella lettura integrata degli artt. 2, 13, 14 e 15 Cost."<sup>[19]</sup>.

Senonché tale tesi, che pone l'accento sul ruolo che la pubblica amministrazione deve svolgere per tutelare l'opposta esigenza di tutela della riservatezza dei dati di terzi coinvolti, si riferisce, per l'appunto, all'ipotesi di istanza di *accesso civico semplice* che (ma *mutatis mutandis* il medesimo discorso si potrebbe fare anche per le altre ipotesi di accesso "generale" già esaminate), come visto poc'anzi, presenta una conformazione procedimentale *ben diversa* dall'ipotesi di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL, per la (espressa) previsione normativa di un momento valutativo, affidato all'amministrazione adita, *precedente* all'ostensione documentale, quale "filtro" rispetto all'ammissibilità dell'ostensione medesima che - si ribadisce - la norma oggetto della pronuncia *non prevede*.

Nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato rinuncia, in altri termini, a dare rilievo, sotto il profilo dell'interpretazione sistematica, a tale fondamentale differenza strutturale sussistente tra la figura di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL e, oltre alle già considerate ipotesi "generali" di accesso, anche quella prevista dall'articolo 10 dello stesso TUEL, il quale sancisce il diritto di accesso e di informazione degli atti delle amministrazioni comunali e provinciali "*ai cittadini, singoli e associati*" in forma analoga alla struttura prevista dalla l. 241/1990 e dal d.lgs. 33/2013<sup>[20]</sup>. Il Collegio ritiene, piuttosto, preferibile ribadire quanto precedentemente ritenuto nella sentenza n. 2089/2021, ovvero che tale dovere di segretezza "non tutela la riservatezza delle persone coinvolte nell'istanza di accesso, in quanto proprio per la strumentalità dell'istituto [del diritto di accesso ex art. 43 TUEL] alla carica consiliare, le notizie possono essere utilizzate nel corso delle sedute del Consiglio comunale, la cui pubblicità ingenera il rischio della loro potenziale diffusione".

Siffatta conclusione, però, non soltanto non appare suffragata dal dato testuale della disposizione, che *non* sembra consentire una simile - macroscopica - eccezione (che di fatto svuoterebbe di significato la norma medesima), ma sembrerebbe essere anche confutata da altra recente giurisprudenza del medesimo Consiglio di Stato, secondo cui "l'accesso agli atti esercitato dal consigliere comunale ha natura e caratteri diversi rispetto alle altre forme di accesso, esprimendosi in un *non condizionato diritto alla conoscenza di tutti gli atti* che possano essere di utilità all'espletamento delle sue funzioni; ciò anche al fine di permettere di valutare - con piena cognizione - la correttezza e l'efficacia dell'operato

dell'amministrazione, *nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale*" (corsivi aggiunti)<sup>[21]</sup>.

Invero, la descritta diversità strutturale propria del diritto di accesso documentale di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL, rispetto ad altre forme di accesso documentale - anche, come si è visto, interne al medesimo *corpus* normativo nel quale si trova la disposizione - pare, a ben vedere, trovare agevole *ratio* giustificativa proprio nella particolare funzione ricoperta dal soggetto istante, la quale gli attribuisce oggettivamente uno *status* differente rispetto alla posizione del "comune cittadino" che presenta istanza di accesso documentale o di accesso civico generalizzato<sup>[22]</sup>.

Lungi dal *non* tentare un bilanciamento fra gli interessi in gioco, la previsione testuale della norma in esame semplicemente parrebbe realizzarne uno *diverso* da quello realizzato dalle altre fattispecie di accesso, incentrato *proprio sul dovere di segretezza* posto in capo al consigliere dell'ente locale<sup>[23]</sup>. Tale dovere, pertanto, non appare costituire un mero "obbligo che si riferisce all'uso di dati e informazioni legittimamente acquisiti"<sup>[24]</sup>, quanto piuttosto un punto di equilibrio all'interno di un elemento strumentale all'esercizio di una funzione politico-rappresentativa, nei confronti del quale la tutela della *privacy* sembrerebbe recedere, sia pure entro lo stretto perimetro della sfera personale del singolo consigliere istante.

In altri termini, se un aspetto caratterizzante il bilanciamento fra tutela della riservatezza e diritto di accesso consiste "nella necessità di scegliere la misura meno penalizzante per i diritti fondamentali in tensione"<sup>[25]</sup>, nel particolare contesto dello strumento di cui all'articolo 43 TUEL proprio il vincolo del segreto, limitando l'ostensione al solo soggetto qualificato sulla base della funzione rivestita (il consigliere), parrebbe fungere da punto di equilibrio fra i contrapposti interessi in gioco.

Nella sentenza n. 5197/2925, il Consiglio di Stato sembra tuttavia perdere di vista questo profilo, quasi "banalizzando" lo *status* proprio del consigliere comunale. Ciò anche laddove tenta una improbabile quadratura del cerchio laddove riconosce che "l'accesso del consigliere comunale a tutte le notizie e le informazioni in possesso [dell'ente locale], utili all'espletamento del proprio mandato, garantito dall'art. 43 del d.lgs. n. 267 del 2000, *pur avendo un'estensione più ampia di quello della legge n. 241 del 1990*, non può sottrarsi alla regola del ragionevole bilanciamento" (corsivi aggiunti), confermando "in linea di principio" l'insussistenza di un onere di motivazione dell'istanza di accesso in capo al consigliere<sup>[26]</sup>, ma giungendo tuttavia, immediatamente dopo, a ritenere che "la richiesta dei dati personali di terzi, in particolare di minori, deve essere giustificata in base a specifiche esigenze connesse all'espletamento della carica [...], che l'Amministrazione deve valutare e bilanciare con la necessaria tutela della riservatezza degli interessati".

Tale argomentazione non soltanto sembra dare luogo a una contraddizione logica (se il consigliere non deve motivare l'istanza, perché dovrebbe essere tenuto a "giustificare" la medesima, addirittura "allegando" le "specifiche esigenze" sottese?) ma conduce altresì ad un esito dalle - gravi - implicazioni "di sistema", perché nuovamente il Consiglio di Stato qui non appare tenere in debito conto che il richiamato collegamento strumentale delineato dal comma 2 dell'art. 43 TUEL è dato dalla *utilità* delle notizie/informazioni richieste per l'espletamento del mandato del consigliere comunale quale *esponente delle istituzioni*

*rappresentative locali*<sup>[27]</sup>.

Tale mandato, nondimeno, secondo la medesima costante giurisprudenza amministrativa, come tale *non* può subire uno scrutinio di ammissibilità ad opera degli uffici della medesima amministrazione *verso cui* si rivolge la funzione di controllo democratico sottesa all'istituto dell'accesso. Ancora di recente, infatti, lo stesso Supremo giudice amministrativo ha piuttosto nettamente ritenuto, per quanto riguarda il tema specifico qui in oggetto, che qualora l'istanza ostensiva avanzata dal consigliere (tanto comunale quanto regionale) incida su dati personali, essa rappresenta "un limite opponibile all'accesso esercitato a tutela di posizioni soggettive individuali, ma non anche allo scopo di consentire il proficuo esercizio del mandato democratico di proposta, verifica e controllo da parte dei componenti delle assemblee elettive [...] tale accesso non deve essere motivato, atteso che, diversamente, sarebbe consentito un controllo da parte degli uffici dell'Amministrazione sull'esercizio delle funzioni del consigliere. La locuzione aggettivale "utile", contenuta nell'art. 43 del t.u.e.l., non vale ad escludere il carattere incondizionato del diritto (soggettivo pubblico) di accesso del consigliere, ma piuttosto comporta l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato "utile" per l'esercizio delle funzioni"<sup>[28]</sup>.

#### **4. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: interpretazione "costituzionalmente orientata" o sentenza "additiva"?**

La sentenza in esame suscita, infine, qualche perplessità anche in ordine al ricorso alla tecnica dell'interpretazione costituzionalmente orientata operata dal Consiglio di Stato.

Come noto, la consolidata giurisprudenza costituzionale esige, ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale, che il giudice *a quo* abbia già esperito infruttuosamente ogni tentativo di attribuire alla norma impugnata un significato non confliggente con il dettato costituzionale<sup>[29]</sup>. D'altro canto, se il dato *testuale* della disposizione *non* consente di attribuire a quest'ultima un significato sostanzialmente univoco<sup>[30]</sup> e coerente con la Carta fondamentale, l'unica alternativa lasciata al giudice *a quo* è quella di *sollevare questione di legittimità costituzionale*<sup>[31]</sup>, pena il rischio di produrre attività - non consentita - creatrice di nuovo diritto<sup>[32]</sup>.

Come infatti osservato, ancora recentemente, dal giudice nomofilattico nel suo consesso più alto, "la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa"<sup>[33]</sup>.

Occorre peraltro segnalare che lo stesso Giudice delle Leggi, nella fondamentale sentenza 349/2007 (assieme alla "gemella" n. 348/2007), ha ritenuto, con riguardo allo strumento dell'interpretazione "convenzionalmente conforme", che "in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU [...] può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa", ponendosi le disposizioni della Convenzione EDU, quali "parametri interposti" rispetto alla citata disposizione costituzionale; tuttavia "al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, *entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme* (corsivi aggiunti)<sup>[34]</sup>.

Come si è visto, nella pronuncia *de qua* il Consiglio di Stato - ritenendo che il dovere di segretezza previsto dall'articolo 43, comma 2, TUEL in capo al consigliere non tuteli adeguatamente il contrapposto diritto alla riservatezza dei dati personali di terzi (specie se minori) - effettua un "bilanciamento" mediante l'attribuzione alla pubblica amministrazione adita di una facoltà/dovere di rigettare la domanda di accesso, analogo a quanto accade per le fattispecie dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato ma che il dato positivo della norma contenuta nel Testo Unico degli Enti Locali *non prevede*. La ricostruzione ermeneutica resa nella sentenza in esame sembrerebbe, in altri termini, *prescindere* dal dato *testuale* dell'articolo 43, comma 2, TUEL ed appare rasentare i caratteri di una pronuncia additiva o modificativa, che *non* pertiene al Consiglio di Stato pronunciare<sup>[35]</sup>.

Si potrebbe immaginare, all'interno della cornice *testuale* propria della norma oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato, di applicare lo strumento dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata nel senso di far rientrare le norme, eurounitarie e interne, poste a presidio della *privacy*, nel quadro di quei "casi specificamente determinati dalla legge" che l'articolo 43, comma 2, del TUEL pone a fondamento del dovere di segretezza a carico del consigliere comunale e provinciale. Siffatta lettura potrebbe fornire peraltro, un ulteriore elemento critico nei confronti della già vista osservazione, di cui alla sentenza n. 2089/2021 dello stesso Consiglio di Stato, secondo cui tale dovere di segretezza non tutelerebbe adeguatamente la riservatezza dei dati delle persone coinvolte nell'istanza di accesso, perché divulgabili dal consigliere nel corso delle sedute consiliari<sup>[36]</sup>, nel senso di ritenere che, se il rispetto della *privacy* non preclude al consigliere di accedere ai dati personali, non gliene consente, però, la divulgazione, *anche* in sede consiliare.

Nondimeno, la soluzione prospettata potrebbe non risultare realmente praticabile. È vero che l'articolo 6, par. 1, lett. f) del Regolamento (UE) 2016/679 consente il trattamento dei dati per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, "a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore"; nondimeno, l'ultimo periodo della medesima disposizione esclude l'applicazione di tale lettera "al trattamento di dati effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti"<sup>[37]</sup>: situazione che potrebbe applicarsi alla situazione oggetto della sentenza in esame.

Sembrerebbe pertanto doversi concludere che, per tutelare le - condivisibili - esigenze di tutela dei dati personali di soggetti terzi, in particolare di minori, rispetto all'esercizio del diritto di accesso previsto dall'articolo 43, comma 2, TUEL, l'opzione ordinamentale più appropriata avrebbe dovuto essere quella del ricorso al giudizio in via incidentale, onde ottenere dalla Consulta una pronuncia manipolativa/interpretativa, peraltro con efficacia *erga omnes*.

La sentenza 5197/2025 del Consiglio di Stato, in conclusione, suscita perplessità non soltanto per il percorso argomentativo seguito e le implicazioni ordinamentali che pare delineare nel rapporto fra prerogative di organi democratico-rappresentativi - sia pure a livello di ente locale - e funzione amministrativa, discostandosi dal ben più convincente orientamento precedente, ma anche perché propone una "rivisitazione" dei limiti e dei presupposti, in tema di interpretazione costituzionalmente (e convenzionalmente) conforme

che, se pur sorretta da finalità condivisibili nel merito (la tutela della riservatezza, specie del minore), non appare tuttavia convincente alla luce dei comuni canoni interpretativi.

1. Funzionario presso il Consiglio Regionale del Piemonte. Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Università di Torino. [↑](#)
2. *“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”*. [↑](#)
3. *“Liceità del trattamento 1. Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni: [...] f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell’interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l’interessato è un minore”*. [↑](#)
4. La giurisprudenza ha già da tempo individuato, per il vero, limiti all’esercizio del diritto di accesso ex art. 43 TUEL *in primis* sotto il profilo del canone di ragionevolezza, nel senso che l’istanza comporti il minor aggravio possibile per gli uffici, oppure non contenga richieste assolutamente generiche, meramente emulative o che, per il numero degli atti richiesti e per l’ampiezza della formulazione, si risolvano in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti (cfr., per tutte, Cons. Stato, sentt. 5 settembre 2014, n. 4525 e 28 novembre 2006, n. 6960; più recentemente, Cons. Stato, sent. 8 febbraio 2024, n. 5750). [↑](#)
5. Ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 2 della Costituzione e dell’articolo 8 della Convenzione EDU. [↑](#)
6. In particolare, Cons. Stato, sent. 12 marzo 2021, n. 2089. [↑](#)
7. Così, ad esempio, A. Simonati (2023), *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi “generali”: le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, pp. 1 ss. Per una disamina degli istituti dell’accesso documentale ex l. 241/1990 e dell’accesso civico generalizzato di cui al d.lgs. 33/2013 - tema che nondimeno esula dagli scopi del presente lavoro - si rinvia, per tutti, a E. Casetta (2021), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, XXIII ed., pp. 400 ss.; F.G. Scoca (a cura di) (2017), *Diritto Amministrativo*, Torino, Giappichelli, pp. 270 ss. (il quale osserva che la fattispecie di cui all’articolo 43 TUEL rappresenta una “forma peculiare” dell’accesso di cui alla l. 241/1990); V. Lopilato (2023), *Manuale di Diritto amministrativo*, IV ed., Torino, Giappichelli, pp. 732 ss. Cfr. anche M. Ramajoli (2024), *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Dir. amm.*, in particolare pp. 8 ss. (sullo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in tema di bilanciamento fra diritto alla riservatezza e diritti di accesso “generali”). [↑](#)
8. Articoli 22 e seguenti della l. 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). [↑](#)
9. Articoli 5 e seguenti del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*). [↑](#)
10. Su tale forma di rapporto di specialità si veda già Cons. Stato, sent. 27 febbraio 2004, n. 2716. Il tema si può estendere anche alla disciplina dell’accesso riservata ai consiglieri regionali (cfr., ad esempio, Cons. Stato, sent. 1° febbraio 2018, n. 1298), rispetto ai quali nondimeno va tenuto conto che le singole regioni prevedono discipline particolari sul punto, di modo che queste ultime si potrebbero considerare in relazione di ulteriore specialità con quella, già “speciale”, di cui all’articolo 43, comma 2, TUEL, rispetto a quelle “generali” richiamate. [↑](#)
11. Cfr. Cons. Stato, sent. 2 gennaio 2019, n. 12. Per un commento alla pronuncia, cfr. R. Ciccattelli (2019), *Il diritto di accesso del consigliere comunale agli atti della magistratura della Corte dei Conti. Nota alla sentenza del Consiglio di stato, sez. V, 2 gennaio 2019, n. 12*, in questa Rivista. [↑](#)
12. Cfr., sul punto, Cons. Stato, sent. 5 settembre 2014, n. 4525. [↑](#)
13. Cfr. articolo 24, comma 3, l. 241/1990. [↑](#)
14. Cfr., peraltro in termini critici, F. G. Scoca, *cit.*, p. 272. [↑](#)
15. Nel caso dell’accesso documentale, come noto, ai sensi dell’articolo 22, comma 1, lettera b), l. 241/1990 la legittimazione attiva spetta a “tutti i soggetti privati” portatori di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”. [↑](#)
16. Con riguardo alla legittimazione soggettiva relativa agli istituti di cui alla l. 241/1990 e al d.lgs. 33/2013, cfr., recentemente, S. Sergio (2020), *Il diritto d’accesso procedimentale e il diritto*

- d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso, in ww.federalismi.it., consultato il 20 marzo 2026.* [↑](#)
17. Per un esame delle diverse forme di limiti all'accesso documentale contenute nell'articolo 24, l. 241/1990, cfr. per tutti V. Lopilato, *cit.*, pp. 738 ss. [↑](#)
  18. A. Simonati, *cit.*, p. 8. [↑](#)
  19. M. Ramajoli, *cit.*, p. 3. Altra autorevole dottrina in precedenza aveva già peraltro affermato, con riguardo al disposto dell'articolo 24, comma 2, lett. d) l. 241/1990 e dell'articolo 8, comma 5, lett. d), del d.P.R. 35/1992, che *"la ratio di queste disposizioni è dunque quella di sancire un "dovere di bilanciamento" a carico delle amministrazioni, che queste devono rispettare producendo una congrua disciplina"* attuativa (M. Dogliani (2001), *Diritto di accesso e diritto alla riservatezza: le tecniche di regolazione*, in M. G. Losano (a cura di), *La legge italiana sulla privacy. Un bilancio dei primi cinque anni*, Roma-Bari, Laterza, p. 13. Cfr., più recentemente, G. Clemente di San Luca (2006), *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, Jovene, pp. 124-125). [↑](#)
  20. Non appare in contraddizione, in questo senso, quanto si legge nella più recente sentenza del 19 dicembre 2024, n. 171, secondo cui *"la dialettica tra il diritto/dovere del consigliere regionale di conoscere atti in possesso dell'Amministrazione, nell'ambito dell'esercizio del suo fondamentale ruolo di controllo politico dell'attività della P.A. in un contesto di democrazia partecipata e partecipativa, e la riservatezza che la Legge impone di osservare rispetto a documentazione in relazione alla quale entrano in gioco interessi contrapposti si risolve in favore della seconda in tutti quei casi in cui il sindacato [...] non sia relativo ad atti dell'ente di appartenenza dell'istante [enfasi aggiunte], laddove, in ogni caso, le disposizioni primarie e secondarie consentono di negare l'accesso per la tutela di contrapposti (e superiori) interessi dell'Amministrazione e di soggetti terzi"*. Nella vicenda oggetto della pronuncia, l'istanza di accesso era stata infatti presentata ai sensi dell'[articolo 22](#), l. 241/1990 e dell'[articolo 5](#), d.lgs. 33/2013, senza alcun riferimento alla fattispecie di cui all'articolo 43 del TUEL. [↑](#)
  21. Cfr. Cons. Stato, sent. n. 5750/2024. Vale la pena di osservare, incidentalmente, che tale pronuncia richiama pedissequamente quanto già affermato nella sentenza Cons. Stato, 13 agosto 2020, n. 5032, che la sentenza in commento bensì cita, senza però fare riferimento al carattere "non condizionato" del diritto di accesso ex art. 43, c. 2, TUEL. [↑](#)
  22. Cfr., in proposito, già Cons. Stato, sent. 21 agosto 2006, n. 4855, secondo cui *"tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 eseguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale [...] sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso - da dimostrare - che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione"*. [↑](#)
  23. Cfr. in questi termini già Cons. Stato, sentenza 11 dicembre 2013, n. 5931. [↑](#)
  24. Cons. Stato, sent. n. 2089/2021. [↑](#)
  25. M. Ramajoli, *cit.*, p. 8. [↑](#)
  26. Cfr., ancora recentemente, Cons. Stato, sent. 1° marzo 2023, n. 2189. [↑](#)
  27. In proposito, già Cons. Stato, sent. n. 2716/2004 aveva ritenuto, condivisibilmente, che *"allorché una richiesta di accesso è avanzata per l'espletamento del mandato [di consigliere] risulta, invero, insita nella stessa l'utilità degli atti richiesti al fine dell'espletamento del mandato. [...] Dal termine "utili" contenuto nella norma in oggetto non consegue, quindi, alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile all'espletamento del mandato"*. [↑](#)
  28. Cons. Stato, sent. n. 1298/2018. In termini ancora più chiari, recentemente, Cons. Stato, sent. n. 2189/2023. Sulla latitudine della discrezionalità amministrativa nel bilanciamento fra diritto di accesso - ma nelle sue forme "generalì" - e tutela della riservatezza dei terzi, cfr. A. Simonati, *cit.*, pp. 2 ss. [↑](#)
  29. Cfr. Corte cost. sent. 14 ottobre 1996, n. 356. [↑](#)
  30. Cfr. la costante giurisprudenza costituzionale a partire da Corte cost., sent. 11 giugno 2008, n. 219. [↑](#)

31. In argomento, cfr., ad esempio, M. Ramajoli, *cit.*, secondo cui *“allorché il legislatore effettua un previo bilanciamento, la Corte costituzionale può essere investita del compito di decidere se ed eventualmente in quale misura la scelta legislativa compiuta risulti ragionevole, avvalendosi a tal fine del c.d. test di proporzionalità”*. [↑](#)
32. In proposito si veda G. Sorrenti (2006), *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, Giuffrè, specie pagg. 209 ss., in particolare, sui limiti delle pronunce interpretative della stessa Corte costituzionale e *“gli eccessi nell'uso della dottrina della interpretazione conforme”*, proprio nel senso del *“superamento del limite dell'interpretazione della legge, attenuandosene una effettiva manipolazione”*. Tale tendenza, come ricorda l'Autore (*Ibid.*, pp. 271 ss.), portò, tra la fine degli anni '90 del XX Secolo e i primi anni 2000 ad un conflitto fra la stessa Consulta e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in tema di interpretazione delle norme processualpenalistiche ad oggetto l'applicazione delle misure cautelari. [↑](#)
33. Cass. civ., Sez. Unite, sent. 27 aprile 2021, n. 15177. Si veda anche Corte cost., sent. 19 maggio 2025, n. 113 che, nella particolare materia del diritto penale, ha ribadito che i principi di colpevolezza ed offensività *“operano, entro il perimetro segnato dal testo [corsivo aggiunti], come criteri che guidano l'attività ermeneutica del giudice”*. [↑](#)
34. Corte cost, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349. Peraltro, come osservato in dottrina anche con riguardo alla stessa attività ermeneutica della Corte costituzionale, *“l rispetto del testo, come definito dai metodi e dal linguaggio specializzato dei giuristi, costituisce [...] un limite invalicabile delle pronunce interpretative, in quanto le regole del “gioco” giuridico costituiscono uno strumento a priori non disponibile”*: G. Sorrenti, *cit.*, p. 277. Cfr. con riguardo allo sviluppo - coerente - della giurisprudenza costituzionale successiva, V. Sciarabba, *L'“interpretazione conforme” tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, pp. 9 ss.; C. Caruso, [Controllo di convenzionalità e interpretazione conforme: il ruolo del giudice nazionale](#), in *Questione Giustizia - Speciale “La Corte di Strasburgo”*, 2019, pp. 210 - 218. [↑](#)
35. Diverso sarebbe il caso, delineato in dottrina, nel quale la declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale già sollevata *“impon[ga] ai giudici comuni di optare - tra un'interpretazione che dal loro punto di vista [sia] sicuramente costituzionale (ancorché magari lontana, o meno vicina, al dato letterale e all'intento del legislatore, e meno coerente col complessivo quadro sistematico della legislazione ordinaria) e una diversa interpretazione (magari pienamente aderente, o più vicina, alle intenzioni del legislatore e al dato letterale, e più coerente col quadro della legislazione ordinaria, ma) di [...] possibile, e peraltro, stante il rifiuto della Corte di entrare nel merito, non certa incostituzionalità - per l'interpretazione sicuramente costituzionale”* (V. Sciarabba, *cit.*, p. 4). [↑](#)
36. Cfr. il paragrafo precedente. [↑](#)
37. Cfr., inoltre, l'articolo 2-sexies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al [regolamento \(UE\) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016](#), relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la [direttiva 95/46/CE](#)). La norma - nel prevedere le ipotesi di ammissibilità del trattamento *“necessario per motivi di interesse pubblico rilevante”* di particolari, e particolarmente delicate, categorie di dati personali, individuate all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento 2016/679 - qualifica infatti come *“rilevante”* l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri, fra i quali lo *“esercizio del mandato degli organi rappresentativi”* (lettera g) del comma 2) e lo *“svolgimento delle funzioni di controllo, indirizzo politico, inchiesta parlamentare o sindacato ispettivo e l'accesso a documenti riconosciuto dalla legge e dai regolamenti degli organi interessati per esclusive finalità direttamente connesse all'espletamento di un mandato elettivo”* (lettera h) del medesimo comma 2). [↑](#)