

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 2 - 2026

Editoriale

G. BOGGERO

[Lo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione Piemonte: una differenziazione in senso debole](#)

Saggi

C. A. BARBIERI, M. P. GENESIN

[Cresci Piemonte e il sistema delle conferenze: quando il legislatore cura più i “sintomi” che la “malattia”](#)

G. SDANGANELLI

[Attività libero-professionale dei medici dipendenti pubblici ed eguaglianza nell'accesso alle cure. L'esperienza della Regione Piemonte in materia di *intramoenia*](#)

Approfondimenti

D. ZILIANI

[La partecipazione degli enti religiosi alle comunità energetiche rinnovabili \(CER\)](#)

Commenti su casi e note di giurisprudenza

E. BERRINO AMBROSIONE

[Sulla discrezionalità regionale circa i criteri d'accesso ai contributi per persone con gravissima disabilità \(nota a Cons. St., sez. III, sent. 12 maggio 2026, n. 3723\)](#)

L. CASTELLI

[La decadenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* \(nota a Trib. Aosta, sent. 2 maggio 2026, n. 110\)](#)

G. F. PULIZZI

[Segretari comunali non iscritti all'albo regionale \(nota a Corte cost., sent. 19 maggio 2026, n. 83\)](#)

E. SAVATTERI

[L'annullamento da parte della Regione dei provvedimenti comunali in contrasto con gli strumenti urbanistici e le norme edilizie \(nota a Cons. St., sez. II, sentt. 24 novembre 2025, nn. 9144 e 9146\)](#)

Recensioni

M. MATTALIA

[Recensione al volume “Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio”, a cura di Paolo Urbani, IFEL – Fondazione ANCI, collana «Trasformazioni Urbane», 2026, 370 pp.](#)

Direttore scientifico:

Enrico Grosso

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

Lo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione Piemonte: una differenziazione in senso debole

GIOVANNI BOGGERO [11](#)

A due anni dall'entrata in vigore della l. n. 86/2024 e a un anno e mezzo dalla sentenza (n. 192/2024) con la quale la Corte costituzionale ne ha in parte alterato i connotati, l'*iter* per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia *ex art.* 116, comma terzo Cost. entra nel vivo. Lo scorso febbraio il Consiglio dei ministri ha approvato due schemi di intesa preliminare con la Regione Piemonte, l'uno per l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in materia di "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" e l'altro per l'attribuzione di funzioni in materia di "tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica", contestualmente agli schemi di intesa preliminare tra lo stesso Governo e Lombardia, Liguria e Veneto, sempre due per ciascuna Regione e relativi a funzioni nelle medesime materie. Al netto delle modifiche che potranno essere apportate a seguito dell'approvazione degli atti di indirizzo delle Camere *ex art.* 2, comma 4 l. 86/2024 - il 16 luglio da parte del Senato e il 21 luglio da parte della Camera - il contenuto degli schemi di intesa preliminare (atti distinti, oltre che nel testo diversi, dagli accordi preliminari del novembre 2025) e la procedura seguita per la loro deliberazione consentono di svolgere qualche considerazione sulla traiettoria che l'istituto dell'autonomia differenziata ha assunto dopo il depotenziamento della Corte costituzionale.

Innanzitutto, gli schemi di intesa sottoscritti dalle quattro Regioni recano previsioni tra loro identiche. Di là da frettolose valutazioni di conformità a Costituzione, preme in questa sede evidenziare - come già si è avuto modo di approfondire altrove ([Boggero, Rudoni 2026](#)) - che l'identità dei testi non costituisce l'esito di richieste regionali fra loro sovrapponibili, bensì il risultato di uno sforzo di uniformazione promosso dal Ministero degli affari regionali mediante la creazione di tavoli congiunti di lavoro con tutte e quattro le Regioni richiedenti. In altre parole, l'uniformazione è frutto delle modalità attraverso cui è stato impostato il negoziato. Certo, v'è da domandarsi se tali modalità di conduzione del negoziato e il relativo risultato costituiscano un'attuazione compatibile con l'*art.* 116, comma terzo, Cost. Se, nella concezione originaria dell'*art.* 116, comma terzo Cost., la differenziazione avrebbe potuto tradursi anche in una estrema varietà di regimi di riparto tra Stato e Regioni, non sono tuttavia mancate voci di segno opposto, fortemente critiche rispetto a una forte asimmetria, tanto più che, dopo la sent. 192/2024, emerge l'esigenza di fare i conti, e adeguatamente valorizzare nel processo di differenziazione, anche la dimensione cooperativa del regionalismo. L'accento posto su tale dimensione porta a ritenere che le rivendicazioni di una Regione non possano essere considerate isolatamente rispetto a quelle delle altre

Regioni che parimenti aspirano alla differenziazione, né, più in generale, disgiunte dalla salvaguardia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Sembra essere questa, in effetti, la giustificazione in astratto – benché non esplicitata negli atti endoprocedimentali – di accordi che istituiscono un regime normativo ed amministrativo omogeneo per Regioni tra loro contermini; regime che, peraltro, potrebbe preludere a una più agevole conclusione di intese interregionali in dette materie, ai sensi dell'art. 117, penult. comma Cost. La differenziazione si esprime, del resto, proprio nella diversità di tale regime rispetto a quello previsto in via generale in base al riparto di cui al Titolo V, Parte II della Costituzione.

A questo proposito, non pare cogliere nel segno l'ulteriore critica di chi ha sostenuto che, essendo le attribuzioni risultanti dal negoziato comuni a più Regioni, allora esse dovrebbero – per questa ragione soltanto – essere estese a tutte le altre e non essere oggetto dell'iter di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. Al di là della indimostrata equivalenza di interessi tra Regioni interessate e le restanti Regioni ordinarie, l'istituto dell'autonomia differenziata mantiene, specie nella fase dell'iniziativa, un'intrinseca politicità che non può essere annullata dall'ottica funzionalista che governa la successiva fase della motivazione delle richieste. Diversamente opinando, l'istituto dovrebbe essere unilateralmente azionato dallo Stato che, una volta valutata l'adeguatezza dimensionale dell'esercizio di certe funzioni amministrative, procederebbe poi al loro trasferimento. Si tratta, tuttavia, di un istituto che è già previsto da altra disposizione costituzionale e che non presuppone né asimmetrie tra regimi di riparto, né il rispetto del principio pattizio (art. 118, comma primo, Cost.).

La conclusione di intese tra loro identiche non può quindi ritenersi, di per sé, irragionevole o comunque incompatibile con l'art. 116, comma terzo, Cost. proprio alla luce della sent. 192/2024, che ha respinto l'idea di un "regionalismo duale", in cui tra una Regione e l'altra esistano delle paratie stagne a dividerle, a condizione, però, che le attribuzioni di funzioni siano sostenute da adeguate e specifiche ragioni per ciascuna delle Regioni coinvolte. Ed è sotto questo profilo che il percorso di differenziazione in atto desta più di una perplessità: la genericità e la modesta riferibilità al contesto territoriale di ciascuna Regione che connota le relazioni tecniche, illustrative e sulla sussidiarietà allegate agli schemi (cui si è aggiunta, più di recente, anche una relazione integrativa sulla consultazione degli enti locali), anch'esse verosimilmente il prodotto di un lavoro congiunto tra Stato e Regioni interessate, sembra porsi in evidente tensione con l'esigenza sottolineata dalla Corte che ogni Regione richiedente dia adeguatamente conto della prospettata maggiore efficacia, efficienza ed equità della soluzione istituzionale proposta (Punto 4.1 del *Considerato in Diritto*, su cui v. anche [Grosso, 2026](#)). Sebbene sia inevitabile riconoscere che un siffatto onere illustrativo non può trasformarsi in una *probatio diabolica*, tale da esigere con matematica certezza la dimostrazione della maggiore idoneità di un certo regime amministrativo o normativo rispetto ad un altro, è altrettanto vero che la prospettata attribuzione non può nemmeno reggersi su mere petizioni di principio. Al contrario, a partire da un inquadramento sistematico delle funzioni da trasferire nell'ordinamento di ciascuna Regione interessata, dovrebbe quantomeno potersi ricostruire l'indirizzo politico che il circuito Presidente-Giunta-Consiglio intende perseguire e che, ad oggi, risulta precluso dall'ordinario riparto di competenza.

A questo riguardo, le funzioni nelle materie richieste, tra le altre anche dalla Regione Piemonte, consentono soltanto di intravedere alcuni dei possibili indirizzi di *policy* che essa potrebbe in futuro perseguire.

Sotto il profilo della protezione civile, come evidenziato [in altro Editoriale in questa Rivista](#), le originarie richieste piemontesi si concentravano su quattro ambiti principali: (i) la semplificazione delle procedure per gli interventi edilizi minori in zone sismiche; (ii) l’emanazione di ordinanze in deroga alla normativa statale da parte del Presidente della Regione; (iii) la gestione autonoma del volontariato in emergenza; (iv) l’attività di prevenzione e dissesto idrogeologico, inclusa la gestione di corsi d’acqua e vegetazione. Di queste, allo stato, solo il potere di ordinanza in deroga per le emergenze di rilievo regionale che interessino il territorio piemontese è confluito nello schema di intesa preliminare, sebbene in una versione assai circoscritta: le ordinanze del Presidente della Regione, pur potendo derogare a disposizioni legislative statali (e non solo regionali, come già previsto dall’art. 25, comma 11, Codice della protezione civile), sono soggette a un duplice controllo statale – autorizzazione preventiva dal Consiglio dei Ministri per le deroghe a norme statali e approvazione successiva per le altre – e sono limitate nel tempo e nell’ampiezza. L’attribuzione, che non concerne certamente l’intera materia in esame, come pure è stato asserito in sede di audizioni parlamentari, è, inoltre, stata integrata da un rinvio a una futura direttiva ex art. 15 del Codice della protezione civile, che dovrà delineare, nel confronto con la Regione interessata, un “catalogo” di disposizioni statali in astratto derogabili. Restano, invece, integralmente stralciate le richieste in tema di prevenzione e dissesto idrogeologico (in quanto afferenti a materie LEP e, in parte, a competenze statali esclusive), la gestione autonoma del volontariato, la pianificazione di attività di protezione civile (già esercitabili dalle Regioni ordinarie a legislazione vigente) e la semplificazione delle procedure edilizie in zone sismiche. Va rimarcato, peraltro, che, alla data della deliberazione degli schemi di intesa preliminare, il Piemonte – al pari della Liguria – non aveva ancora disciplinato con propria legge regionale la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo regionale e le relative procedure, così come invece già previsto dalle discipline regionali di Lombardia (l.r. n. 27/2021) e Veneto (l.r. n. 13/2022). In altre parole, la richiesta piemontese di poter emanare ordinanze in deroga alla normativa statale prescindeva da un adempimento logicamente preliminare, di talché la Regione avrebbe potuto ottenere il potere di adottare ordinanze derogatorie della disciplina statale in occasione di emergenze di rilievo regionale senza aver prima regolamentato e “sperimentato” la dichiarazione di detto stato di emergenza, come pure prescritto dal Codice della protezione civile sin dal 2018. Tale evidente vizio *in procedendo* è stato colmato *medio tempore* con l’approvazione della l.r. 18 maggio 2026, n. 5 da parte della Regione Liguria e della l.r. 11 giugno 2026, n. 13 da parte della Regione Piemonte (sul punto v. Rudoni 2026, in corso di pubblicazione per *Diritti regionali*).

In materia di professioni, la Regione Piemonte aveva avanzato la richiesta di disciplinare il regime transitorio delle professioni sanitarie rispetto alle innovazioni normative statali, senonché tale richiesta si è scontrata con le ferme opposizioni del Ministero della Salute, il quale ha ribadito che le richieste di maggiore autonomia non potevano estendersi alle professioni sanitarie, la cui disciplina è riservata allo Stato. A questa si aggiungeva una generica aspirazione di maggiore autonomia in materia di professioni non ordinistiche. L’esito del negoziato si discosta dalle richieste piemontesi: l’art. 7 dello schema attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare professioni non ordinistiche di “rilievo regionale”, definite come attività di prestazione di servizi a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, che presentino uno specifico collegamento con il territorio o con il contesto socioeconomico regionale (non quindi, come pure è stato argomentato in sede di audizioni parlamentari, la regolamentazione di servizi pubblici locali). Tuttavia, come si evince dall’art. 7, comma 5, lett. c), la disciplina regionale può

riguardare solo attività che connotano professioni già regolamentate dalla legge dello Stato, escludendo il potere di istituire nuove figure professionali. Si pone, a questo proposito, il problema della derogabilità dei principi fondamentali della materia “professioni” ad opera della legge approvativa dell’intesa *ex art. 116, comma terzo, Cost.* In proposito, la Corte costituzionale ha chiarito che una tale legge determina una deroga al riparto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, *Cost.*, con la conseguenza che le Regioni differenziate possono legittimamente discostarsi dai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale nelle materie concorrenti, purché non siano lesi altri limiti derivanti da materie trasversali, come ad esempio la tutela della concorrenza. Lo schema di intesa, tuttavia, non sembra aver inteso esercitare pienamente questa possibilità ([sul punto v. Cavino, 2026](#)), circoscrivendo la disciplina delle professioni di rilievo regionale ai soli aspetti che presentino uno specifico collegamento con il territorio – soluzione, peraltro, già consentita a legislazione invariata dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sent. n. 196/2025, su cui [v. Carbone, 2026](#)). Ne consegue che l’effettiva portata innovativa dell’attribuzione rimane incerta e, verosimilmente, destinata a essere definita in sede giurisprudenziale. Certo è che non si può dire, come pure affermato da taluno, che l’ambito di applicazione oggettivo dello schema coincida per intero con la materia “professioni” di cui all’art. 117, comma terzo, *Cost.* Né, del resto, sarebbe stato appropriato che le Regioni interessate chiedessero tramite intesa di poter disciplinare soltanto singole ed enumerate professioni di rilievo regionale, né che la definizione delle funzioni dovesse essere effettuata distinguendo fra le singole professioni, e non invece fra categorie di professioni, dal momento che simili soluzioni avrebbero rischiato di ridurre a una portata puramente provvedimentale l’ambito di esercizio della potestà legislativa regionale, un tratto senz’altro ricorrente della legislazione delle Regioni italiane, ma che certo non merita di essere ulteriormente promosso, tantomeno con strumenti come le intese che mirano a definire uno spazio di regolamentazione di carattere generale, idoneo a configurare un vero e proprio statuto normativo per settori riconducibili a una certa *policy*. Da ultimo, l’art. 8, comma 1, dello schema di intesa riguarda principalmente il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in altri Stati membri dell’Unione europea, funzione che le Regioni invero possono già esercitare ai sensi del d.lgs. n. 206/2007, benché in via sussidiaria e non ancora attuata a regime.

Quanto alla previdenza complementare e integrativa, la Regione Piemonte aveva richiesto, in termini piuttosto generici, la potestà legislativa e amministrativa per promuovere e finanziare forme di previdenza su base regionale, con l’attribuzione del gettito dell’imposta sostitutiva. Lo schema di intesa preliminare, invece, attribuisce il solo potere di disciplinare il funzionamento operativo e organizzativo di forme di previdenza complementare e integrativa già istituite o da istituirsi ai sensi della normativa statale, escludendo sia il finanziamento diretto, sia l’attribuzione del gettito fiscale, sia il potere di istituirle *ex novo*. Si tratta di funzioni che, in larga misura, la normativa statale già consentirebbe alle Regioni ordinarie (art. 3, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 252/2005), sicché la differenziazione si risolve nella cristallizzazione di un potere già astrattamente configurabile in capo a tutte le Regioni, ma finora rimasto in larga parte inespresso per inerzia del legislatore statale.

Più complesso il discorso in tema di sanità che è materia LEP. Se è vero che i LEP sono già stati definiti e la Corte ha riconosciuto in più occasioni che essi equivalgono ai LEA (sentt. nn. 88/2003 e 169/2017), è altrettanto vero che, a regime, il rispetto dei LEA è oggetto di monitoraggio amministrativo e di sindacato costituzionale sulla base di un sistema di finanziamento che non è propriamente informato ai costi standard. Pertanto, è dubbio se l’attribuzione di ulteriori funzioni *ex art. 116, comma terzo, Cost.* possa avvenire già allo

stato attuale. Sembra prudente affermare che il trasferimento di funzioni possa perfezionarsi nella misura in cui esse non incidano sulla vigente definizione dei LEP e sul loro finanziamento. Questo sembra essere il caso, visto che le funzioni in parola riguardano non già la materia “tutela della salute”, ma la materia “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica”, ossia, per così dire, la proiezione finanziaria del SSN che è materia no-LEP. Del resto, le funzioni oggetto di attribuzione in materia di “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica” rientrano tra quelle negli anni già riconosciute a tutte le Regioni ordinarie, sicché il beneficio di un loro trasferimento per il tramite dell’art. 116, comma terzo, Cost. risiede principalmente nella forza di resistenza all’abrogazione che la legge approvativa dell’intesa è in grado di assicurare rispetto a eventuali future modifiche della legislazione statale. Le cinque funzioni individuate – modulabilità delle tariffe di remunerazione delle prestazioni, impiego libero delle risorse per investimenti in edilizia sanitaria, istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi, destinazione di risorse aggiuntive per l’assunzione di personale sanitario, allocazione delle risorse vincolate tra diversi ambiti di spesa – costituiscono, infatti, tutte declinazioni di poteri che le Regioni ordinarie già esercitano *de iure condito*.

In conclusione, le richieste di differenziazione della Regione Piemonte si sono scontrate con resistenze ministeriali in pressoché tutte le materie analizzate, mentre le richieste in altre materie non hanno addirittura avuto alcun seguito. Le attribuzioni ora contemplate nei due schemi di intesa oscillano dal trasferimento di funzioni effettivamente nuove e aggiuntive, al trasferimento di funzioni che, sulla base del quadro normativo vigente, già potrebbero essere trasferite alla Regione, ma che, per via dell’inerzia statale non lo sono ancora state (in tema di riconoscimento di qualifiche professionali e di previdenza integrativa), fino alla sostanziale conferma di attribuzioni già pienamente in capo alla Regione Piemonte che, per il tramite della legge approvativa dell’intesa, sembra volersi assicurare che esse risultino dotate di particolare resistenza all’abrogazione (in materia di professioni, ma soprattutto in materia sanitaria). Nel complesso, lo schema di intesa appare segnato da rilevanti carenze procedurali – anche in punto iniziativa, stante il problematico rapporto fra le richieste regionali originarie del 2018/2019 e la riattivazione dell’*iter* nel 2024 – e da una marcata debolezza dei suoi contenuti. Tanto è vero che il costo delle funzioni di prospettata attribuzione sembra perlopiù trascurabile o comunque di agevole assorbimento da parte della finanza territoriale. La debolezza degli schemi è, insomma, riconducibile sia ai margini particolarmente ristretti entro i quali, dopo la sent. n. 192/2024, può dispiegarsi l’attribuzione di nuove funzioni, sia alla postura prevalentemente difensiva assunta dal regionalismo italiano in reazione alle tendenze accentratrici che hanno caratterizzato l’ultimo quarto di secolo ([su cui v. già Boggero, 2026](#)).

1. Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Torino [↑](#)

Cresci Piemonte e il sistema delle conferenze: quando il legislatore cura più i “sintomi” che la “malattia”

CARLO ALBERTO BARBIERI^[1], MARIA PIA GENESIN^[2]

ABSTRACT (ITA)

Il saggio analizza in chiave critica la recente legge regionale del Piemonte n. 5/2026, c.d. Cresci Piemonte, che ha previsto, con efficacia temporalmente limitata, semplificazioni procedurali al sistema delle conferenze di copianificazione e di servizi disciplinate, rispettivamente, dalla legge urbanistica piemontese (l.r. n. 56/1977), per la formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti generali e strutturali, e dalla l. n. 241/1990 per le varianti semplificate. La l.r. n. 5/2026 ha inoltre introdotto, ma non per tutti i Comuni, una cabina di regia e una riduzione dei tempi della seconda conferenza di copianificazione per la formazione dei nuovi piani regolatori generali. Il saggio mette in evidenza le criticità interpretative e le perplessità nel merito dell' articolato e circa l' eventuale impatto di tale legge sulla futura revisione della legge urbanistica piemontese, c.d. l. Astengo.

ABSTRACT (ENG)

This essay critically analyzes the Piedmont's recent Regional Law No. 5/2026, known as “Cresci Piemonte”. This law, in effect for a limited period, introduced procedural simplifications to the system of joint planning conferences and services conferences, governed, respectively, by Piedmont's urban planning Law (Regional Law No. 56/1977), for the preparation of the General Zoning Plan and its general and structural amendments, and by Law No. 241/1990 for simplified amendments. Regional Law No 5/2026 also introduced, though not for all municipalities, a steering committee (“cabina di regia”) and a reduction in the timeframe for the second joint planning conference regarding the drafting of new General Zoning Plans. This essay highlights interpretative issues and concerns regarding the substance of this law and its potential impact on the future revision of Piedmont's urban planning Law, known as the “Astengo” law.

Sommario:

1. Cresci Piemonte: note introduttive - 2. Il regime ordinario delle conferenze nel procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti - 3. La semplificazione procedurale di Cresci Piemonte: gli articoli 1-5 - 4. Segue: l'articolo 6 - 5. Alcune considerazioni conclusive in chiave critica

1. Cresci Piemonte: note introduttive

La l.r. 26 febbraio 2026, n. 5 recante *Disposizioni temporanee in materia urbanistica per l'accelerazione dello sviluppo economico regionale*, nota come Cresci Piemonte, assume rilevanza nel più recente panorama legislativo piemontese poiché, pur senza modificare il testo della l.r. 5 dicembre 1977, n. 56, Tutela del suolo, c.d. legge urbanistica piemontese o legge Astengo, incide in maniera significativa sul regime delle conferenze di copianificazione relative alle varianti strutturali e delle conferenze di servizi relative alle varianti semplificate al piano regolatore generale^[3]. L'obiettivo è la riduzione dei tempi di svolgimento di tali conferenze in un'ottica di semplificazione e accelerazione temporale del relativo procedimento di formazione; inoltre, ad essere incisi sono anche i tempi della partecipazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica nonché, almeno in parte, i tempi di svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)^[4]. Tale operazione è stata compiuta per il tramite di una disciplina a carattere eccezionale e temporaneo finalizzata, come chiaramente indicato dalla rubrica della legge medesima, alla "accelerazione dello sviluppo economico regionale"^[5].

La l.r. n. 5/2026 presenta una struttura bipartita in due ordini di contenuti distinti, fra loro non del tutto coordinati. Gli articoli da 1 a 5 sono focalizzati sull'accelerazione dei procedimenti di formazione delle varianti, strutturali e semplificate, ai piani regolatori generali vigenti, con una disciplina che, come anticipato, resta esterna alla l.r. n. 56/1977 ed è specifica per determinate tipologie di progetti e programmi con le finalità enunciate dall'art 1. Invece, l'art. 6 reca disposizioni riferite ad un ambito di applicazione differente e cioè esclusivamente alla Città di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia in relazione ai procedimenti di variante generale al piano regolatore generale o di nuovo piano regolatore generale e senza che ciò venga riferito alle finalità di cui all'art 1 della l.r. n. 5/2026.

Con riguardo alla prima parte (artt. 1-5), l'accelerazione procedimentale è finalizzata a consentire l'attuazione di programmi o progetti relativi a interventi finanziati con fondi europei, statali, in particolare inerenti al PNRR^[6], o regionali nonché a programmi o progetti privati riconosciuti di rilevante interesse strategico regionale, ai sensi dei criteri indicati dall'art. 2 della legge medesima^[7]. La l.r. in esame reca anche una disciplina transitoria per i procedimenti che siano in corso di svolgimento al momento dell'entrata in vigore della medesima, stabilendo che si debbano applicare le disposizioni della medesima per l'iter residuo, fatti salvi tutti gli adempimenti già attuati (art. 8, comma 1).

La l.r. n. 5/2026 si caratterizza, come anticipato, per il suo carattere temporaneo; le sue disposizioni cesseranno la loro efficacia il 31 dicembre 2030, fatta salva la loro applicazione per i procedimenti già avviati entro tale data e fino alla loro conclusione. Il mancato coordinamento fra la prima e la seconda parte (art. 6) della legge richiede un'operazione interpretativa per comprendere se tale carattere eccezionale riguardi effettivamente tutto l'impianto della legge. La l.r. in esame è inoltre stata oggetto di clausola d'urgenza (art. 10) ed è perciò entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte, avvenuta il 27 febbraio 2026.

2. Il regime ordinario delle conferenze nel procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti

L'introduzione del sistema delle conferenze di copianificazione interistituzionale nei procedimenti di pianificazione urbanistica comunale risale, originariamente, alla l.r. 26

gennaio 2007, n. 1, significativamente intitolata “Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l’approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56”^[8], che ha inserito nel corpo della legge del 1977 il Titolo IV-bis dedicato a tale innovativo strumento. Oggetto di sperimentazione, all’epoca, furono (prudentemente ed in linea con un approccio meno complesso di un procedimento così completamente nuovo) esclusivamente le varianti strutturali al piano regolatore generale non aventi le caratteristiche di nuovi piani o di varianti generali^[9]. La l.r. n. 1/2007 è stata successivamente abrogata dalla l.r. 25 marzo 2013, n. 3, recante modifiche alla l.r. n. 56/1977 e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia, che sostanzialmente l’ha assorbita ed ha previsto “a regime” la copianificazione interistituzionale nella legge urbanistica e ha integrato il procedimento di VAS all’interno dei procedimenti di pianificazione anche con riferimento alle varianti, coordinandone i tempi con quelli delle conferenze di copianificazione^[10].

Per effetto delle modifiche apportate dalla richiamata l.r. n. 3/2013 e sino a quando non verrà eventualmente riscritta ampiamente la l.r. n. 56/1977, nel procedimento di formazione del piano regolatore generale sono previste due conferenze di copianificazione e valutazione-VAS con tempi tassativi, secondo quanto statuito dagli artt. 15 e 15-bis della l.r. n. 56/1977^[11].

La l.r. n. 3/2013 merita attenzione; essa ha segnato una fase importante del processo di maturazione della legislazione urbanistica piemontese avendo ampiamente riscritto e implementato la l.r. n. 56/1977 per la parte relativa ai procedimenti e agli strumenti di pianificazione, aggiornandola^[12]. Basti pensare, oltre alla copianificazione e per esemplificare, al tema della perequazione urbanistica e territoriale o alla distinzione fra componente strutturale e componente operativa del piano regolatore generale^[13]. La l.r. n. 3/2013 ha compiuto un generale sforzo di semplificazione delle procedure nel governo del territorio interessando anche la pianificazione di area vasta e ha valorizzato gli strumenti negoziali sia nei rapporti fra pubbliche amministrazioni (accordi territoriali e convenzioni per la pianificazione) che fra amministrazioni e privati^[14].

A seguito di tale operazione di parziale, ma significativa riscrittura della l.r. n. 56/1977, l’istituto della conferenza di copianificazione e di valutazione interistituzionale è diventato elemento caratterizzante del procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti, generali e strutturali, con tempi procedurali più ridotti nel caso di varianti strutturali.

La conferenza di copianificazione, alla luce del ruolo ivi assegnato alla Regione, in particolare nella seconda conferenza, ha permesso la transizione, nell’ordinamento piemontese, dall’impostazione originaria della l.r. n. 56/1977 - che attribuiva alla Giunta regionale il potere di approvazione del piano regolatore generale, secondo lo schema dell’atto a complessità ineguale e gerarchico di cui alla l. 17 agosto 1942, n. 1150, c.d. legge urbanistica fondamentale^[15] - all’impostazione attuale secondo cui entrambe le fasi del procedimento di formazione del piano regolatore generale - adozione e approvazione - convergono in capo al Comune (che convoca e presiede la Conferenza)^[16]. Le due conferenze di copianificazione accompagnano il Comune e si svolgono con tempi di durata certi *ex lege*. Questa soluzione organizzativa si inserisce in un panorama di scelte del legislatore statale - a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso - e dei legislatori regionali - a partire dagli anni novanta del secolo scorso - di semplificazione del procedimento di formazione

degli strumenti di pianificazione urbanistica^[17].

Nel sistema piemontese, alla stregua di quanto analogamente accaduto in altre Regioni che hanno optato per modelli simili (vedi la Regione Marche), evitando la semplificazione più radicale rappresentata dal modello del silenzio assenso, la conferenza di copianificazione interistituzionale è fattispecie diversa (per come è stata istituita, definita e proceduralizzata dalla l.r. 56/77 con la sua modifica del 2013)^[18] rispetto a quello generale della conferenza di servizi (in particolare, decisoria) disciplinata dalla l. n. 241/1990 agli artt. 14 e ss.^[19], pur condividendo entrambi gli istituti una finalità di semplificazione procedimentale finalizzata a “concentrare e coordinare l’attività di diverse amministrazioni preposte alla cura di interessi pubblici rilevanti in un dato procedimento amministrativo”^[20].

La prima conferenza di copianificazione e valutazione riguarda la proposta tecnica del progetto preliminare di piano regolatore, adottata con deliberazione del Consiglio comunale; il Comune assume le vesti di soggetto proponente e convoca e presiede la prima conferenza contestualmente alla pubblicazione della proposta sul sito informatico del Comune per 30 giorni per la raccolta delle osservazioni. La prima conferenza ha ad oggetto l’analisi di tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto preliminare e il documento di *scoping* della VAS. Entro 90 giorni dalla prima seduta della conferenza i soggetti partecipanti esprimono la propria valutazione tramite osservazioni e contributi^[21]. A seguito della conferenza, il soggetto proponente, avvalendosi dei contributi e delle osservazioni espressi in sede di conferenza, predispone il progetto preliminare del piano da adottarsi dal Consiglio; il piano adottato è pubblicato per 60 giorni sul sito informatico del soggetto proponente per la raccolta delle osservazioni, che possono essere presentate entro tale termine.

A seguito della fase partecipativa, il soggetto proponente, valutate le osservazioni, definisce la proposta tecnica del progetto definitivo del piano da adottarsi con deliberazione del Comune. A questo punto il soggetto proponente convoca e presiede la seconda conferenza di copianificazione e valutazione, che deve esprimere la propria valutazione entro 120 giorni dalla prima seduta; la seconda conferenza ha ad oggetto tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto definitivo (comprensivo della VAS) e decide su tale proposta^[22]. I termini delle due conferenze, con consenso unanime dei soggetti partecipanti aventi diritto di voto, possono essere prorogati rispettivamente per non più di 30 giorni e per non più di 60 giorni. Il piano regolatore generale (o variante generale) è approvato con deliberazione del Consiglio comunale, che deve dare atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda conferenza; se tali esiti non sono accettati integralmente, occorre, entro 30 giorni, riproporre gli aspetti su cui vi è dissenso ad un’ulteriore conferenza che, entro 30 giorni dalla prima seduta, esprime la propria decisione definitiva. Il piano regolatore generale potrà essere infine approvato dal Comune, solo se adeguato a tale valutazione definitiva.

Questo per quanto riguarda il ruolo della conferenza di copianificazione nell’ambito del procedimento di formazione del piano regolatore generale. Risulta evidente che le due conferenze di copianificazione impattano sui tempi di svolgimento del procedimento di formazione del piano regolatore (si tratta tuttavia di tempi massimi, non superabili e, se del caso, non obbligatoriamente da utilizzare interamente, nonché prorogabili per un tempo stabilito se sussiste su ciò l’unanimità); in particolare, la seconda assume un ruolo particolarmente significativo poiché condiziona i contenuti del nuovo piano regolatore (o

variante generale).

Il ruolo della Regione, nel sistema delle conferenze di copianificazione, è rilevante. I pareri espressi dalla Regione possono essere vincolanti, anche se minoritari all'interno della conferenza di copianificazione e valutazione, qualora relativi all'adeguamento e alla conformità agli strumenti di pianificazione regionale o riferiti ad atti dotati di formale efficacia a tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di paesaggio, ambiente, beni culturali, pericolosità e rischio geologico, aree di elevata fertilità, infrastrutture o in merito agli aspetti connessi alla VAS o per assicurare il coordinamento di politiche territoriali o garantire la fattibilità di politiche comunitarie, nazionali e regionali, purchè dotate di formale efficacia, nonché per la violazione della legge medesima^[231]; in questo caso l'esercizio del potere vincolante deve essere espresso previa delibera della Giunta regionale^[241].

Il procedimento descritto sopra si applica non solo per la formazione di un nuovo piano regolatore generale, ma anche per la formazione di una variante generale – ricordando che la variante generale interessa l'intero territorio comunale o modifica l'intero impianto strutturale, urbanistico e normativo del piano regolatore generale – in relazione alla quale è, altresì, previsto l'assoggettamento a VAS.

Per quanto riguarda, invece, le varianti strutturali^[251], la procedura è quella prevista per il piano regolatore generale, ma i termini per la conclusione della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione sono ridotti, ciascuno, di trenta giorni, passando, rispettivamente, da 90 a 60 giorni e da 120 a 90 giorni. La l.r. n. 56/1977, in merito ai tempi della partecipazione, non opera distinzioni fra piano regolatore generale e sue varianti. Le varianti strutturali sono sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla VAS e, nel caso in cui il PRG oggetto di variante sia già stato sottoposto alla VAS, la verifica di assoggettabilità e la eventuale VAS sono limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di precedente valutazione.

Sono invece soggette a conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e ss. della l. n. 241/1990, le varianti semplificate, di cui all'art. 17-bis della l.r. n. 56/1977 che disciplina le relative tempistiche; l'art. 17-bis cit. è stato a sua volta introdotto dalla l.r. n. 3/2013.

3. La semplificazione procedurale di Cresci Piemonte: gli articoli 1-5

Come si è anticipato, la l.r. n. 5/2026 incentra la sua attenzione su due profili; da un canto, la riduzione dei tempi di svolgimento delle conferenze, di copianificazione e di valutazione per le varianti strutturali e delle conferenze di servizi per le varianti semplificate; dall'altro (art. 6), con soluzioni organizzative disponibili solo per il Comune di Torino e per i Comuni capoluoghi di Provincia, introduce una "cabina di regia" e riduce i tempi e il valore della seconda conferenza di copianificazione e valutazione nel procedimento di formazione di nuovi piani regolatori generali o di varianti generali di essi.

Procedendo con ordine, l'art. 3 della l.r. n. 5/2026 riduce i termini per l'approvazione delle varianti strutturali, relative esclusivamente a programmi o progetti finanziati con fondi europei, nazionali, regionali, funzionali alle finalità dei finanziamenti, nonché relative agli interventi di interesse strategico regionale, che non abbiano ancora sviluppato gli interventi a livello di progetto edilizio; i termini della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, previsti agli articoli 15 e 17, comma 4, della l.r. n. 56/1977,

sono ridotti rispettivamente (da 60) a 30 e (da 90) a 45 giorni. Tempi dunque dimezzati.

I termini per la pubblicazione del progetto preliminare di variante e per la contestuale presentazione delle osservazioni sono ridotti a complessivi 30 giorni o 45 giorni in caso di assoggettamento della variante a VAS. L'autorità competente per la VAS, ai fini del coordinamento procedurale, emette il provvedimento di verifica di assoggettabilità alla VAS entro 30 giorni, dalla data di conclusione della prima conferenza di copianificazione e valutazione.

Dunque tempi decisamente più brevi sia per le conferenze che per la partecipazione e uno stringente coordinamento temporale con la procedura di VAS.

L'art. 4 riduce i termini per l'approvazione delle varianti semplificate di cui all'art. 17-bis, comma 5, della l.r. n. 56/1977 relative esclusivamente a programmi o progetti finanziati con fondi europei, nazionali, regionali funzionali alle finalità dei finanziamenti, nonché per quelle relative agli interventi di interesse strategico regionale, che abbiano sviluppato gli interventi a livello di progetto edilizio; i termini della conferenza di servizi, di cui all'art. 17-bis, comma 2, della l.r. n. 56/1977 sono ridotti e ripartiti come segue: 30 giorni per l'espressione del parere della conferenza di servizi - a cui partecipano, in via ordinaria, il Comune o i Comuni interessati, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione - relativa alla proposta di variante; 15 giorni per la pubblicazione e la raccolta delle osservazioni (in luogo dei 30 giorni complessivamente previsti dalla l.r. n. 56/1977, art. 17-bis, comma 2, lett. d) o 45 giorni in caso di assoggettamento della variante alla VAS; 15 giorni per l'espressione del parere finale della conferenza (in luogo dei 30 previsti dall'art. 17-bis, comma 2, lett. e) della l.r. n. 56/1977. L'autorità competente per la VAS, ai fini del coordinamento procedurale, emette il provvedimento di verifica di assoggettabilità alla VAS entro 30 giorni dalla data di conclusione della conferenza di servizi. Con riguardo agli interventi non ancora sviluppati a livello di progetto edilizio è comunque consentito utilizzare le procedure di cui sopra riferite alla variante semplificata ai fini dell'approvazione delle sole varianti urbanistiche funzionali alle finalità dei finanziamenti e finalizzate alla conformità dei successivi interventi sviluppati a livello di progetto edilizio, se l'area d'intervento è inferiore a 10 ettari. Quest'ultima disposizione suscita tuttavia perplessità in ragioni delle dimensioni dell'area contemplata e del timore che possa tradursi in un incentivo al consumo di suolo.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 5/2026, i procedimenti di cui agli articoli 3 e 4 possono essere motivatamente avviati anche nelle more della concessione dei finanziamenti; in tal caso l'efficacia della variante urbanistica è condizionata all'effettiva attribuzione del finanziamento. Questa soluzione se da un lato accelera, dall'altro genera incertezza per il caso in cui venga a mancare l'effettiva attribuzione del finanziamento.

Viene previsto il monitoraggio da parte della Giunta regionale in merito ai risultati ottenuti in relazione alle finalità espresse dall'art. 1 della legge (ma non a quelle dell'articolo 6); a tal fine la Giunta regionale deve rendere conto periodicamente al Consiglio regionale delle modalità di attuazione della legge e appunto dei risultati ottenuti e, decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge medesima e, successivamente con periodicità annuale, la Giunta deve presentare alla commissione consiliare competente una relazione sullo stato di attuazione della legge, sulle criticità emerse e sull'entità dei contributi erogati ai Comuni ai sensi dell'art. 9.

L'art. 9 prevede un sistema di finanziamento regionale nei confronti dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti al fine di agevolare il conseguimento delle finalità della legge tramite varianti strutturali, varianti semplificate o anche varianti parziali^[26]. Se le risorse stanziare dalla Regione nell'esercizio finanziario di riferimento lo consentono, sono finanziate anche le varianti redatte dai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, però soltanto a conclusione dei programmi di finanziamento a favore dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti^[27].

4. Segue: l'articolo 6

L'art. 6 prevede che, a seguito di motivata richiesta dell'amministrazione interessata, sia attivata una "cabina di regia" finalizzata alla definizione delle azioni necessarie per una gestione più efficiente del procedimento di pianificazione urbanistica; la cabina di regia è composta dagli assessori regionali e comunali competenti in materia urbanistica, dal consigliere della Città metropolitana di Torino o della Provincia interessata delegato per la stessa materia e dai vertici tecnici dei tre enti. La Soprintendenza competente per territorio è invitata a partecipare ai lavori della cabina di regia. La cabina di regia può avvalersi di un tavolo tecnico interistituzionale a supporto per condividere il contenuto della documentazione progettuale e garantire lo svolgimento in tempi certi dell'iter di pianificazione urbanistica; questa soluzione organizzativa può essere utilizzata in qualsiasi fase progettuale. Gli esiti delle attività della cabina di regia servono a consentire all'amministrazione comunale precedente valutazioni in merito alla redazione e aggiornamento della documentazione progettuale; l'amministrazione comunale deve fornire riscontro in merito a tali esiti. Sia la gestione operativa della cabina di regia che del tavolo tecnico interistituzionale, ove presente, sono affidate al Comune interessato, responsabile del procedimento.

A parte la singolarità di questa parte della legge (con finalità differenti da quelle dell'art 1 e non coordinata con tale articolo e con quelli successivi ad esso riferiti), dedicata esclusivamente al Comune di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia, per la fruizione del nuovo strumento organizzativo della cabina di regia l'art. 6 della l.r. n. 5/2026, con riguardo ai procedimenti di formazione di piani regolatori generali o delle loro varianti generali (sostanzialmente equivalenti ad un nuovo PRG), incide nuovamente, contraendoli, sui tempi delle conferenze di copianificazione e valutazione; questa volta, però, l'attenzione del legislatore si concentra sulla sola seconda conferenza di copianificazione. Si tratta di una disciplina che resta ancora una volta esterna alla l.r. n. 56/1977, assumendo carattere speciale rispetto a quella generale di cui all'art. 15 della legge urbanistica piemontese, valevole, invece, per tutti i procedimenti di formazione di piani regolatori generali o di varianti generali.

La seconda conferenza di copianificazione e valutazione presa in esame dall'art. 6 della l.r. n. 5/2026 subisce non solo una drastica riduzione dei termini, ma anche della relativa portata decisionale (sempre limitatamente a Torino e ai Comuni capoluogo).

Va segnalato che il Comune di Torino è attualmente impegnato nella formazione conclusiva del nuovo piano regolatore generale in sostituzione di quello vigente risalente al 1995 e il relativo procedimento è giunto proprio vicino alla fase della seconda conferenza di copianificazione e valutazione. Del resto, è un fatto noto che il Comune di Torino abbia in più occasioni sollecitato la Regione affinché potesse venire soppressa del tutto la seconda conferenza di copianificazione e valutazione per giungere ad una conclusione più rapida del

procedimento di formazione del proprio piano regolatore generale.

Su questo la Regione non ha proceduto e ha rinviato una eventuale valutazione in merito alla riscrittura della vigente legge Astengo (l.r. n. 56/1977) e smi.

Nella parte della l.r. n. 5/2026 recante disposizioni solo per il Comune di Torino e per i Comuni capoluoghi di Provincia, oltre alla cabina di regia, rilevano dunque le semplificazioni relative alla seconda conferenza di copianificazione nel procedimento di formazione del piano regolatore generale o di varianti generali. Più in dettaglio, si prevede che i termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, previsti agli articoli 15 e 17 della l.r. n. 56/1977, siano ridotti da 120 a soli 60 giorni; nell'ambito della seconda conferenza di copianificazione e valutazione l'espressione della Regione e degli enti partecipanti è inoltre limitata ai profili di conformità alla normativa vigente, coerenza con la pianificazione sovraordinata e sostenibilità ambientale e territoriale del piano e non si possono formulare prescrizioni o richieste modificative eccedenti tali profili. Qualora sia attivata la cabina di regia, al fine di condividere la documentazione relativa al progetto preliminare, la seconda conferenza di copianificazione e valutazione è indetta mediante comunicazione ai soggetti partecipanti, contenente l'indicazione della data della prima seduta, da tenersi entro il quindicesimo giorno dalla trasmissione della convocazione. I termini per la conclusione dei lavori decorrono dalla data di trasmissione della convocazione medesima. La mancata espressione del parere, entro il termine di conclusione dei lavori della conferenza, da parte di uno dei soggetti partecipanti con diritto di voto (Comune stesso, Regione, Soprintendenza e Città Metropolitana o Provincia), equivale ad assenso limitatamente ai profili di conformità di cui sopra, fermo restando che tale effetto non si estende al parere motivato relativo alla VAS. Il parere motivato relativo al processo di VAS è espresso entro 45 giorni dalla conclusione della conferenza.

5. Alcune considerazioni conclusive in chiave critica

Per comprendere la rilevanza della l.r. n. 5/2026, nel quadro della legislazione urbanistica piemontese, occorre effettuare uno sforzo di ambientazione di sistema per non cadere nell'equivoco "ottico" di una legge speciale dalla struttura alquanto esile, dall'efficacia temporalmente limitata e che, pur lasciando invariato l'istituto delle conferenze di servizi e di quelle di copianificazione, di cui alla legge urbanistica regionale n. 56/1997 (artt. 1-bis e 15-bis), ne dimezza in un sol colpo i tempi.

Cresci Piemonte peraltro anticipa soluzioni che potrebbero incidere e caratterizzare anche la futura legge sul governo del territorio che la Regione Piemonte si appresta a scrivere e a varare in sostituzione della datata l.r. n. 56/1977 e sue numerose modifiche. Si tratta in questo caso di un'impresa impegnativa, considerata anche la persistente assenza di una legislazione statale, costituzionalmente obbligatoria, di principi fondamentali della materia governo del territorio e considerata la necessità, segnalata da tempo dalla dottrina giuridica e dagli urbanisti, di ripensare l'urbanistica proprio partendo dalla forma e dalla efficacia del piano urbanistico comunale^[28]. Si tenga conto del fatto che in Piemonte il piano regolatore generale mantiene la caratteristica di essere integralmente conformativo e, pertanto, inevitabilmente molto rigido^[29].

La l.r. n. 5/2026 poggia sulla sempre più diffusa (ma non dimostrata) convinzione dei legislatori - statale e regionali - che ridurre gli adempimenti procedurali e contrarre i tempi, nel caso in parola dimezzandoli, consenta un utile risparmio di tempo senza compromettere

la qualità dell'attività amministrativa. La propensione alla semplificazione - che può interessare anche l'organizzazione amministrativa, oltre che l'attività e i procedimenti amministrativi - si ravvisa nel sistema amministrativo, in generale, e nel governo del territorio e nella pianificazione urbanistica, in particolare^[30]; ne sono protagonisti (non da oggi, ma con un rinnovato "slancio") sia il legislatore statale che quello regionale. Alla semplificazione dell'azione amministrativa è già dedicato, d'altro canto e da ben 36 anni, un intero capo (capo IV) della l. n. 241/1990; il problema della semplificazione è però che sia fatta bene, (organica e consapevole dei nessi che comporta) e che sia concretamente attuabile, non solo per l'efficientamento (vero o sulla carta), ma soprattutto per l'efficacia dell'azione amministrativa.

La semplificazione nella materia del governo del territorio e in relazione all'esercizio delle funzioni di pianificazione (in entrambi i casi di profilo strutturalmente complesso) incontra alcune, inevitabili difficoltà^[31]: l'attività di pianificazione urbanistica richiede adeguata conoscenza dei fatti (il territorio e le sue caratteristiche, le dinamiche di sviluppo demografico ed economico, ecc.), degli interessi (pubblici, privati, diffusi, sensibili che insistono sui territori), del quadro normativo di riferimento, della coerenza o conformità alla pianificazione sovraordinata generale o di settore, la partecipazione e adeguata ponderazione degli interessi in gioco per giungere ad una armonica composizione di tutti gli interessi rilevanti al fine non solo di garantire il razionale uso del suolo (riducendone il consumo in essere), ma anche allo scopo di preservarlo da ulteriore consumo^[32]. Tutto questo implica tempo e procedure di relazione e valutazione ed è proprio il tempo il fattore critico che emerge quando l'amministrazione si confronta, dotata delle proprie limitate risorse economiche, umane e tecniche, con le richieste pressanti del mondo degli investitori, delle imprese, del settore dell'edilizia, che chiede a gran voce celerità (o comunque garanzia di certezza di tempi). Celerità è, d'altro canto, la parola d'ordine se all'orizzonte si profilano imperiose le scadenze dei finanziamenti pubblici derivanti dall'UE, dallo Stato, dalla Regione stessa e fino dai Comuni più grandi e che ne hanno disponibilità. Celerità e competitività si impongono non solo all'amministrazione preposta al governo del territorio, ma alla pubblica amministrazione in generale^[33]; quando però semplificazione vuol sostanzialmente solo significare e limitarsi all'accelerazione tempistica, è difficile prefigurarne gli esiti effettivi^[34].

Inoltre, difficilmente si può ottenere celerità se le dotazioni di risorse organiche e di mezzi alle amministrazioni comunali restano scarse; l'accelerazione rischia di rimanere tale solo sulla carta e di generare un aumento del contenzioso. Il problema delle lungaggini procedurali, se a ciò si intende porre rimedio, non si risolve riducendo termini procedurali stabiliti che, di fatto molto spesso non sono rispettati. Migliorare le procedure è certamente possibile, ma sarebbe opportuno farlo all'interno di una riforma organica, strutturata, evitando ulteriore stratificazione di normative e dotando le amministrazioni di risorse adeguate in termini di personale e di mezzi. Una maggiore efficienza procedurale dev'essere obiettivo tuttavia compatibile con la salvaguardia del confronto fra enti dotati di funzioni e poteri di pianificazione e con la valorizzazione della partecipazione democratica. Una riforma non può avere carattere estemporaneo, dettato dall'urgenza di utilizzare fondi in scadenza, e non dovrebbe sminuire a pura "forma" la concertazione e la partecipazione; una buona riforma dovrebbe garantire processi decisionali trasparenti e motivati. Senza dimenticare il rischio di riflesso di questa normativa sugli approfondimenti legati alla valutazione del merito dell'atto urbanistico e di quella ambientale strategica (VAS).

Sull'altare della celerità si interviene dunque sacrificando i soli tempi (già piuttosto ridotti) delle conferenze di servizi e soprattutto quelli delle conferenze di copianificazione e valutazione - che rappresentano, in realtà, una parte minoritaria dei tempi tecnico-amministrativi e politici comunali di formazione e procedura dei piani urbanistici e delle loro varianti - e i tempi della partecipazione^[35].

Particolare attenzione, nella parte della legge applicabile in maniera esclusiva al Comune di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia (cui è interamente dedicato, come si è detto, l'ampio art.6, che è stato oggetto anche di forte attenzione mediatica), è rivolta alla seconda conferenza di copianificazione nel procedimento di formazione del piano regolatore generale o di variante generale, che è stata indicata (per la verità non dalla Regione ma dai Comuni interessati e dai vari *stakeholders*) come elemento di "disturbo" o inutile rallentamento del sistema formativo e procedimentale e di cui è stata chiesta un'impropria eliminazione; richiesta opportunamente non recepita dalla Regione che ne ha però dimezzato il tempo. La seconda conferenza di copianificazione e valutazione esplica una evidente necessaria funzione procedimentale e decisionale e in riferimento alla proposta tecnica del progetto definitivo; la seconda conferenza è stata però "imputata" di essere occasione, per di più alla fine del percorso, di una sovrapposizione di valutazioni regionali, in ordine alle scelte politiche e progettuali comunali. Per come configurato dalla l.r. n. 56/1977, il ruolo della Regione in sede di conferenza di copianificazione si presterebbe cioè ad applicazioni estensive del merito delle proprie valutazioni; ciò determinerebbe, secondo la critica esposta, un prolungamento dei tempi procedimentali ed una impropria ingerenza. Per tale ragione nella l.r. n. 5/2026 sono stati circoscritti (ma ancora per i soli soggetti indicati dall'art 6) i profili oggetto di valutazione regionale in sede di seconda conferenza di copianificazione, oltre che ridotti i tempi, come si è detto.

Problematico è inoltre il rapporto della istituenda cabina di regia con la seconda conferenza di copianificazione, quale sede di un confronto non soltanto tecnico, ma anche politico fra i vari enti coinvolti nel processo di pianificazione mediante la Conferenza (Comune, Regione, Provincia o CM di Torino, Soprintendenza-MIC).

Dalla lettura delle memorie presentate in relazione al disegno di legge regionale n. 94/2025, poi tradottosi nella l.r. n. 5/2026, e, in particolare, da quelle presentate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica Piemonte e Valle d'Aosta (INU), oltre al sostegno dell'importanza della seconda conferenza nel procedimento di formazione e approvazione dei nuovi PRG e delle loro varianti generali, emerge la segnalazione di una possibile sovrapposizione di ruoli fra i due istituti (conferenza e cabina) e, comunque, della difficoltà a far coesistere entrambe le soluzioni organizzative. L'INU sottolinea, inoltre, la evidente disparità di trattamento che deriva dalla scelta di riservare l'applicazione di soluzioni organizzative, che vorrebbero garantire maggiore efficienza e celerità, solo ad alcune realtà comunali, escludendone del tutto le altre (ad esempio e in particolare, i Comuni non capoluogo di Provincia ma di popolazione analoga o addirittura superiore).

Si evidenzia una questione di metodo di fondo che, anche nella prospettiva della futura riscrittura della legge urbanistica regionale, non può restare nell'ombra: la "differenziazione" nel trattamento dei Comuni potrebbe trovare una corrispondenza nelle dimensioni o in altre caratteristiche, ma non può tradursi in un approccio che sfavorisce le realtà comunali più piccole e più in difficoltà dal punto di vista organizzativo.

Nel caso della l.r. n. 5/2026 questa "dispari differenziazione" risulta anche paradossale: si

dimezzano cioè i tempi della seconda conferenza non per tutti i Comuni, compresi i più piccoli, ma solo per Torino e i Capoluoghi, appunto con il paradosso di mantenere i tempi più lunghi della copianificazione per i piani nuovi e le varianti generali dei PRG “più semplici” e di minor portata per assetto e sviluppo del territorio, dimezzandoli invece per i casi certamente più complessi e strategici (per loro stessi e per la Regione) di Torino e dei Capoluoghi di provincia.

Quanto alla cabina di regia (al momento attivata ed in corso su richiesta dei Comuni di Asti e di Torino per i propri nuovi PRG), più in generale, resta da mettere a fuoco il ruolo effettivo che essa è chiamata a svolgere – più politico rispetto a quello che diventerebbe più (o solo) tecnico della conferenza di copianificazione? – e il grado di trasparenza delle relative attività.

Nel valutare l’impatto complessivo della l.r. n. 5/2026 si potrebbe essere indotti a ridimensionarlo trattandosi di disciplina a carattere “eccezionale e temporaneo”; ma, come ben ha dimostrato, ad esempio, l’esperienza delle reiterate leggi “piano casa” regionali, non vi è nulla di più duraturo di ciò che è temporaneo.

Non va trascurato infine il fatto che Cresci Piemonte potrebbe costituire un precedente e influenzare la necessaria e organica revisione della l.r. n. 56/1977, sviando nuovamente l’attenzione dal problema centrale, che riguarda la riforma del PRG e della sua rigidità (la “malattia”), ai tempi di alcuni passaggi della procedura di approvazione (che è un “sintomo”).

1. Già Professore ordinario di Urbanistica presso il Politecnico di Torino, DIST. [1](#)
2. Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l’Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [1](#)
3. Il procedimento di formazione delle varianti strutturali al piano regolatore generale è disciplinato dall’art. 17, c 4 della l.r. n. 56/1977; il successivo art. 17-bis disciplina le conferenze di servizi relative alle varianti semplificate. [1](#)
4. La procedura di valutazione ambientale strategica accompagna il procedimento di formazione del piano regolatore generale ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, artt. 4 e ss. L’istituto della VAS risale alla direttiva 2001/42/CE e riguarda piani e programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale, fra i quali rientrano gli atti di pianificazione urbanistico-territoriale. La VAS deve essere avviata dall’autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano e la fase di valutazione deve essere effettuata anteriormente all’approvazione del piano. Come evidenziato da Urbani P., Civitarese Matteucci S. (2025), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, p. 228, “L’aspetto <strategico> della valutazione risiede nell’analizzare gli effetti sull’ambiente delle misure del redigendo piano in modo da evidenziare le diverse opzioni dal punto di vista della coordinata ambientale”. Per approfondimenti in materia di VAS e pianificazione urbanistica – oltre alla manualistica in materia di diritto urbanistico e di diritto dell’ambiente, a cui si fa rinvio – si possono vedere, fra gli altri, Virzì F.V. (2024), *La VAS e la tutela integrata degli interessi ambientali nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 145 ss.; Genesin M.P. (2019), *I concetti “indefiniti” di piano e di programma nella disciplina della valutazione ambientale strategica: uno sguardo d’insieme alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, p. 274 ss.; Chirulli P. (2017), *La valutazione ambientale strategica, a dieci anni dall’entrata in vigore del Codice dell’ambiente*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 65 ss.; Crosetti A. (2013), *I limiti ontologici della VAS*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, p. 498 ss.; Boscolo E. (2010), *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. app.*, n. 9, p. 1104 ss. [1](#)
5. Si ricorda che, a livello statale, esiste, a regime, una disciplina di semplificazione recata dall’art. 38 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici, in merito alla localizzazione e approvazione del progetto di opere pubbliche tramite conferenza di servizi semplificata con effetto di variante agli strumenti urbanistici comunali; la l.r. n. 56/1977, all’art. 17-bis in tema di varianti

semplificate, comma 15-bis, statuisce l'esclusione dal proprio ambito di applicazione delle varianti relative a progetti la cui approvazione comporta variante per espressa previsione di legge. In argomento, per approfondimenti si rinvia a Cusano F. (2024), *L'impatto delle opere di interesse statale nel governo delle città*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 127 ss.; Buongiorno A., Vinti S. (2024), *La localizzazione delle opere pubbliche nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, n. 1, p. 33 ss. Sul tema della disciplina urbanistica delle opere pubbliche e sul sistema delle intese, conferenze di servizi e accordi di programma a ciò destinati si veda anche Crosetti A. (2015), *Procedimenti di pianificazione mediante atti di coordinamento infrastrutturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 12 ss. [↑](#)

6. Come risulta dalla relazione della Giunta regionale in merito al disegno di legge regionale n. 94/2025, recante "Disposizioni temporanee in materia urbanistica per l'accelerazione dello sviluppo economico regionale", alla Regione Piemonte sono assegnati poco meno di 1,5 miliardi di euro a titolo di finanziamenti afferenti al Programma Regionale Piemonte FESR (Fondo europeo di Sviluppo regionale) 2021-2027, oltre 1,7 miliardi di euro di finanziamenti PNRR, la cui spesa va rendicontata entro il 2026, circa 820 milioni di euro del Programma Sviluppo e Coesione 2021-2027, poco più di 400 milioni del Programma Operativo Complementare in chiusura al 2026 e gli oltre 750 milioni di euro del Complemento regionale per lo Sviluppo Rurale 2023-2027. [↑](#)
7. Ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 5/2026, sono considerati di interesse strategico regionale gli interventi riguardanti destinazioni produttive, industriali, logistiche, artigianali, commerciali, turistico-ricettive, direzionali, agricole con investimenti privati di rilevante importo economico-finanziario, con un minimo di cinque milioni di euro, che rientrano nelle politiche di sviluppo regionale e che garantiscono un incremento occupazionale complessivo di addetti pari almeno al dieci per cento, non inferiore a venti addetti, per un periodo minimo di cinque anni successivi all'agibilità dell'impianto. L'incremento è valutato con riferimento al personale in forza all'impresa alla data di due anni precedenti a quella della richiesta. In caso di nuovo insediamento il numero di addetti minimo deve essere pari o superiore a cento. Il Comune stipula convenzioni, presidiate da apposite garanzie anche fideiussorie, volte all'indennizzo in caso di mancato adempimento degli obblighi contrattuali. La convenzione disciplina, in particolare, tempi di realizzazione, livelli occupazionali minimi e loro durata, penali e clausole di revoca o decadenza degli effetti urbanistici in caso di mancato rispetto degli impegni. La Giunta regionale, con deliberazione, può specificare i criteri per l'applicazione di tale disposizione e individua gli interventi, anche su proposta degli enti locali, sia in forma singola che associata. [↑](#)
8. In relazione al significato e alla rilevanza della l.r. n. 1/2007 si rinvia a Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 1-2, p. 363 ss. [↑](#)
9. L'articolazione del procedimento di formazione della variante strutturale prevedeva due distinte conferenze di pianificazione, entrambe convocate dal Sindaco: una relativa al Documento programmatico approvato dal Consiglio comunale; una seconda relativa al progetto preliminare e successiva alla fase di pubblicazione del medesimo, di raccolta delle osservazioni e di controdeduzione del Consiglio alle osservazioni. I tempi della prima conferenza, per la formulazione di rilievi e proposte, erano di 30 giorni dalla prima riunione della conferenza; i tempi della seconda conferenza, per la formulazione del parere, erano di 90 giorni dalla prima riunione della nuova convocazione. L'approvazione della variante strutturale da parte del Consiglio comunale doveva avvenire "dando atto di aver accettato integralmente parere e osservazioni formulate dalla conferenza di pianificazione". Nel caso il Consiglio comunale non intendesse accettare integralmente il parere della conferenza di pianificazione, occorre una nuova convocazione della conferenza per la formulazione del parere definitivo di compatibilità con la pianificazione e programmazione sovralocale. Il Consiglio comunale approvava quindi la variante strutturale al piano regolatore generale adeguandosi al parere definitivo di compatibilità espresso dalla conferenza di pianificazione. [↑](#)
10. Ai sensi dell'art. 3-bis della l.r. n. 56/1977, introdotto dalla l.r. n. 3/2013, ove non diversamente specificato, la VAS si svolge in modo integrato con le procedure di pianificazione e copianificazione previste dalla legge regionale richiamata, sulla base di idonea documentazione tecnica predisposta dal soggetto proponente il piano e tenendo conto delle risultanze emerse dalla consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e dai contributi del processo partecipativo; la VAS, se attivata, prosegue durante la gestione del piano con il monitoraggio degli effetti ambientali conseguenti alla sua attuazione; l'autorità competente alla VAS è individuata nell'amministrazione

preposta all'approvazione del piano, purché dotata di propria struttura con specifica competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale. In dottrina (v., in particolare, Cassatella A. (2017), *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 164 ss.) è stato rilevato che sono presenti, a livello regionale, diversi modelli organizzativi con riguardo al rapporto fra autorità competente alla VAS e autorità procedente del procedimento di pianificazione urbanistica. Il Piemonte ha optato per il modello della non coincidenza fra le due autorità, pur restando all'interno della stessa amministrazione procedente; altri modelli prevedono la coincidenza fra le due autorità oppure, all'opposto, affidano la VAS ad organismi tecnici separati dall'amministrazione procedente. [↑](#)

11. Occorre ricordare - come affermato da Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 369 - che la conferenza di copianificazione, come la conferenza di servizi in generale, rappresenta (solo) un "modo (alternativo) di svolgimento della funzione" ma "non può mutare il contenuto della stessa, anche se può renderne più spediti e coerenti gli esiti". [↑](#)
12. In argomento, con riferimento specifico alla l.r. n. 3/2013, si veda Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 42 ss. L'autrice ricorda le vicissitudini conseguenti alla impugnazione da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale di alcune disposizioni della l.r. n. 3/2013 per contrasto con i principi costituzionali in materia di governo del territorio e tutela del paesaggio e dell'ambiente. La Corte costituzionale, con sentenza 11 luglio 2014, n. 197, ha parzialmente accolto il ricorso; il processo è, invece, stato dichiarato estinto relativamente ad alcune questioni di legittimità costituzionale avendo il Presidente del Consiglio formalmente rinunciato a tali impugnative, essendo venuti meno i motivi di ricorso a seguito dell'approvazione della l.r. Piemonte 12 agosto 2013, n. 17. Vedi anche Barbieri C.A. (2013), *Contenuti e prospettive della Lr 3/2013 di modifica della Legge urbanistica del Piemonte n. 56/1977*, in *Urbanistica Informazioni*, Vol. 248/2013, pp. 63-64. [↑](#)
13. L'articolazione del piano regolatore generale nella componente strutturale e in quella operativa è prevista e disciplinata dall'art. 14-bis della l.r. n. 56/1977; si tratta tuttavia di una disciplina sperimentale di complessa e incerta applicazione, di fatto, finora, non sviluppata dai Comuni. [↑](#)
14. Cfr. Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 45. [↑](#)
15. Sulla natura del piano regolatore generale quale atto complesso a complessità ineguale, che nella fase della approvazione può subire modifiche d'ufficio da parte della Regione, si veda, per tutti, Civitarese Matteucci S., Urbani P. (2025), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., p. 127. Sulle critiche a tale modello, in un'ottica collaborativa caratteristica di un "procedimento decisorio c.d. pluristrutturato" si veda Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 349 ss. [↑](#)
16. Come osserva Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 347, "Il contenuto più condiviso del dibattito tecnico-disciplinare e politico sviluppatosi in questi ultimi decenni è venuto riconoscendo l'obsolescenza e l'insufficienza di un modello di pianificazione di natura gerarchica, a cascata, in forza del quale il processo di formazione ed approvazione dei piani è basato su controlli <a valle> dei procedimenti e sull'approvazione dei piani da parte di un soggetto <superiore> e <separato> rispetto a quello che ha fatto il piano". [↑](#)
17. Per una puntuale ricostruzione di questo percorso si rinvia a Portaluri P.L. (2012), *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 1-2, p. 425 ss., che evidenzia la presenza di due modelli di semplificazione organizzativa a livello regionale, silenzio assenso e conferenza di servizi, il primo dei quali più discutibile in termini di adeguata valorizzazione del ruolo regionale alla luce del modello dell'atto a complessità ineguale di cui alla l. urbanistica fondamentale. In argomento si veda anche Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 30 ss. [↑](#)
18. Ai sensi della l.r. n. 56/1977 alla conferenza di copianificazione e valutazione partecipano con diritto di voto il Comune (o la forma associativa che svolge la funzione in materia di pianificazione urbanistica), la Provincia o la Città metropolitana, la Regione e la Soprintendenza-MIC; alla conferenza partecipa anche l'autorità competente per la VAS. La conferenza di copianificazione e valutazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante del soggetto istituzionale che propone il piano o la sua variante o suo delegato; il legale rappresentante può essere accompagnato

dalle strutture tecniche dell'ente, competenti in materia urbanistica e ambientale. Il Comune può richiedere alla Provincia competente o alla Città metropolitana o alla Regione l'assistenza tecnica e logistica all'organizzazione e allo svolgimento della conferenza di copianificazione e valutazione. Ogni ente è rappresentato in conferenza di copianificazione e valutazione da un solo partecipante a ciò delegato, che si esprime sulle materie di propria competenza in nome dell'istituzione di appartenenza (e non di un servizio). La decisione della conferenza di copianificazione e valutazione è assunta a maggioranza dei partecipanti con diritto di voto ed è formalizzata nel verbale sottoscritto dai partecipanti con diritto di voto, al termine dei lavori della conferenza stessa. La mancata espressione di uno dei partecipanti con diritto di voto nella conferenza conclusiva si considera espressione di assenso. [1](#)

19. Come afferma Portaluri P.L. (2012), *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, cit., p. 438, "Applicato alle procedure di formazione delle regole di governo del territorio, l'istituto della conferenza di servizi pare poter consentire - in tempi piuttosto ridotti - di prevenire o superare le possibili divergenze tra il Comune e gli Enti d'area vasta deputati a controllare la conformità/compatibilità del piano comunale rispetto alla pianificazione territoriale. Non è casuale allora che - come si è anticipato - nelle più recenti normazioni regionali si assista alla sempre più consistente previsione di conferenze di servizi (variamente denominate: conferenze di pianificazione, conferenze istituzionali, ecc.) tra le Amministrazioni a vario titolo coinvolte nei procedimenti formativi delle regole di governo del territorio". Il carattere speciale delle conferenze di copianificazione regionali rispetto al modello generale della conferenza di servizi è rimarcato anche da Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 368, per il quale si potrebbe definire "nuovo" l'istituto della conferenza di copianificazione. L'autore sottolinea, in particolare, le peculiarità della soluzione piemontese che determinano il "superamento della disciplina archetipa della l. 241/90". [1](#)
20. Così Foà S. (2023), *La semplificazione procedimentale*, in C.E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, p. 251 ss. [1](#)
21. Art. 15 cit., comma 6: entro novanta giorni dalla prima seduta della conferenza di copianificazione e valutazione, i soggetti partecipanti (di cui all'articolo 15 bis, commi 2 e 3) esprimono la propria valutazione tramite osservazioni e contributi in merito: a) alla proposta tecnica del progetto preliminare, con particolare riferimento alla sua coerenza con i piani e programmi vigenti di livello regionale, provinciale e metropolitano; b) alla specificazione dei contenuti del rapporto ambientale o, per le varianti strutturali, alla necessità di assoggettare a VAS la variante; in caso di assoggettabilità forniscono elementi di specificazione per il rapporto ambientale; il provvedimento conclusivo della verifica di assoggettabilità è pubblicato sul sito informatico del soggetto proponente. [1](#)
22. Art. 15 cit, comma 11: la conferenza esprime la sua valutazione entro centoventi giorni dalla prima seduta e ha per oggetto l'analisi di tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto definitivo. La conferenza di copianificazione e valutazione: a) decide sulla proposta tecnica del progetto definitivo dello strumento urbanistico; b) fornisce pareri e contributi per la formulazione del parere motivato relativo al processo di VAS. [1](#)
23. La richiamata richiesta di deliberazione è resa a cura del rappresentante della Regione in conferenza; è consentita, all'uopo, la richiesta di una proroga massima di trenta giorni del termine della conferenza per consentire alla Giunta regionale di esprimersi circa l'esercizio di parere vincolante in caso di posizione di minoranza della Regione stessa. [1](#)
24. Il funzionamento della conferenza di copianificazione e valutazione, anche in riferimento al ruolo e alle funzioni del rappresentante regionale, con particolare riguardo alla valutazione della coerenza o conformità con gli strumenti di pianificazione regionale e al rispetto delle disposizioni di cui alla l.r. n. 56/1977, è disciplinato da apposito regolamento approvato dalla Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione consiliare. [1](#)
25. Ai sensi dell'art. 17, comma 4, l.r. n. 56/1977, si tratta delle varianti che non rientrano in alcuna altra tipologia di variante nonché le varianti di adeguamento del piano regolatore generale al PAI, al PPR, al PTC provinciale o al PTGM della Città metropolitana e le varianti di adeguamento alla normativa in materia di industrie a rischio di incidente rilevante, nel caso in cui le aree di danno siano esterne al lotto edilizio di pertinenza dello stabilimento interessato. [1](#)
26. In Piemonte i Comuni con meno di 5000 abitanti sono circa 830 su 1.180. [1](#)
27. In fase di prima applicazione, gli oneri per la redazione delle varianti strutturali e semplificate nonché delle varianti parziali attivate per la medesima finalità della legge, sono stimati, per l'esercizio finanziario 2026, in euro 400.000,00 e, per gli esercizi finanziari 2027 e 2028, in euro

500.000,00 per ciascuna annualità. Con apposito provvedimento, previa informativa alla commissione consiliare competente e previo confronto con il Consiglio delle autonomie locali, la Giunta regionale stabilisce i criteri, le modalità di erogazione delle risorse e i termini per i Comuni, sia in forma singola che associata, per la conclusione del procedimento urbanistico. Tale provvedimento prevede criteri oggettivi e verificabili sul riuso di aree dismesse e sulla riduzione del consumo di suolo e stabilisce obblighi di rendicontazione pubblica degli esiti e delle tempistiche dei procedimenti finanziati (art. 9 l.r. n. 5/2026). [1](#)

28. Questo aspetto è noto; in proposito si può vedere, fra i tanti studi in cui è evidenziata la carenza di una legislazione statale di principi fondamentali del governo del territorio (ai sensi dell'art 117 della Costituzione), il saggio di Bartolini A. (2025), *Le dinamiche evolutive del sistema: per una nuova voce Edilizia e Urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 392, che sottolinea "il dilavamento" della materia dell'urbanistica, come componente distinta dall'edilizia all'interno del Governo del territorio, a seguito di due precise scelte operate dal legislatore statale, alla base di "questo dimagrimento, anzi questa anoressia", nel senso, da un lato, di non innovare la materia con una disciplina urbanistica per principi, nonostante i diversi progetti di riforma presentati, ma senza successo, e, dall'altro, di indicare principi fondamentali della materia all'interno del testo unico dell'edilizia (d.p.r. n. 380/2001), "dando prevalenza a principi di carattere attuativo piuttosto che programmatici". In termini di "urbanistica <intrusa> nell'edilizia" si esprime Boscolo E. (2025), *Giornate AIDU sull'edilizia che cambia. Una introduzione al dibattito (dopo il Salva-casa)*, ivi, p. 374. Fra le iniziative più recenti per una legge statale di principi per il governo del territorio si può segnalare la proposta avanzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), *Proposta di articolato per una Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione*, che può essere reperita sul sito dell'INU (www.INU.it) e in *Urbanistica Informazioni*, 2024, p. 157 ss. unitamente al testo a cura di Galuzzi P. con Barbieri C.A., Talia M., Boscolo E., Giaimo C. (2024), *Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione introduttiva e di accompagnamento*, ivi, p. 148 ss. Si segnala anche la proposta di legge (Atto Senato n. 1840/2026) *Disposizioni generali e principi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione*, presentata in Senato il 13 marzo 2026 e attualmente in corso di esame in VIII commissione. Su questi temi v. Urbani P. (a cura di), *Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, IFEL - Fondazione ANCI, edizione 2026. [1](#)
29. La centralità del piano regolatore viene talora affermata, per quanto tale strumento sia da innovare, e talaltra fortemente discussa. Si veda, ad esempio, Amorosino S. (2025), *Urbanistica ed edilizia: uno scenario in movimento*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, p. 620, per il quale "il centro di gravità dell'indispensabile ripensamento dell'urbanistica deve essere il piano locale di governo del territorio" e Barbieri C.A. (2026), *Servono nuova forma e contenuti del Piano urbanistico e della sua operatività*, in Urbani P. (a cura di), *Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, cit. Nel senso invece del "fallimento del piano regolatore generale come istituto" si veda Stella Richter P. (2017), *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 432 ss. In argomento, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a Urbani P. (2024), *Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*, Torino, Giappichelli. [1](#)
30. La semplificazione nel governo del territorio può riguardare il versante più strettamente urbanistico della materia cioè le funzioni di pianificazione, come nel caso in esame, ma può anche, e ciò accade assai frequentemente, interessare il versante più strettamente edilizio con la finalità di ridurre gli adempimenti a carico dei privati tramite regimi di pseudo liberalizzazione dell'attività edilizia (si pensi al regime CILA (Comunicazione inizio lavori asseverata) o SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) di cui al d.p.r. n. 380/2001 (trasferendo il controllo e le responsabilità della PA in capo al professionista che assevera) o di silenzio assenso oppure agevolando (e dilatando) interventi in deroga al piano regolatore generale e concedendo premialità volumetriche. In argomento sia consentito rinviare a Genesin M.P. (2025), *Semplificare per non consumare e per rigenerare: la "semplificazione" edilizia regionale nel quadro dei più recenti orientamenti interpretativi della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, p. 155 ss. Vedi anche Barbieri C.A., Bonifacio E., Vallino G. (2024), *Legislazione di semplificazione edilizio-urbanistica e 'disordine normativo' in Piemonte*, in *Urbanistica informazioni*, Vol. n. 313, p. 73-76. [1](#)
31. Resta illuminante, a questo proposito, il saggio di Casetta E. (1998), *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, p. 335 ss. Si veda anche Ferrara R. (2000), *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dell'amministrazione" alla libertà nell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, p. 101 ss.; Id. (1999), *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso*

un'Amministrazione senza qualità?, in *Dir. proc. amm.*, p. 323 ss. [1](#)

32. Come sottolinea Chirulli P. (2021), *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 485, "L'urbanistica è sempre meno la sede dell'emersione di nuovi interessi da soddisfare (soprattutto se legati all'espansione degli insediamenti), ma sempre più quella della loro <registrazione>, composizione e armonizzazione"; l'autrice richiama a questo proposito il fondamentale riferimento al pensiero di Stella Richter P. (1984), *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, p. 59, per il quale la pianificazione urbanistica "costituisce propriamente la sede non tanto dell'affermazione degli interessi da soddisfare, quanto piuttosto della loro composizione sul territorio". Sulla rilevanza del tema suolo e del suo consumo - argomento ampiamente studiato in dottrina e privo di legislazione statale cornice - si veda Boscolo E. (2025), *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano*, Torino, Giappichelli, p. 139 ss., per il quale "la tutela dei suoli non costituisce, a differenza delle opzioni pianificatorie del passato, il precipitato di una decisione di autolimitazione del pianificatore, bensì la (tardiva) risposta di adattamento del sistema pianificatorio al riconoscimento delle funzioni bio-fisiche dei suoli e dell'essenzialità dei servizi ecosistemici garantiti da una matrice ambientale troppo a lungo confusa con la zona E (del D.M. n. 1444/68 n.d.a), secondo tassonomie che tendevano a ridurre a una logica di azionamento funzionale un segmento di territorio avente natura strutturale di risorsa ambientale". Come ricorda l'autore, la legislazione regionale (c.d. leggi regionali di quarta generazione, su cui v. Stella Richter P. (a cura di) (2019), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre) ha avuto un ruolo fondamentale nella transizione verso piani fortemente contenitivi "tuttavia non ancora definibili come strumenti di tutela ambientale in senso proprio". In argomento si veda Stella Richter P. (a cura di) (2016), *La generazione di piani senza espansione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, e, sul consumo di suolo, fra i tanti, Primerano G.A. (2022), *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica; Bonora P. (2015), *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Bologna, Il Mulino; Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di) (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica. Su questo fronte il Piemonte, che ha in corso il procedimento di aggiornamento del proprio piano territoriale, risalente al 2011, si è posto l'obiettivo di azzerarlo entro il 2050, passando dal 3% allo 0% (<https://www.cr.piemonte.it/cms/articoli/comunicati-stampa/consumo-di-suolo-il-piemonte-punta-ad-azzerarlo-entro-il-2050>). Per un quadro aggiornato, non rassicurante, del consumo di suolo in Italia e nelle singole Regioni si rinvia al Rapporto ISPRA - SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Edizione 2025, reperibile al link <https://www.snambiente.it/pubblicazioni/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2025/> [1](#)
33. L'argomento della semplificazione amministrativa è ampiamente studiato dalla dottrina, che ha nel tempo profuso uno sforzo significativo per tentare di ricondurre a sistema le disparate iniziative legislative a ciò vocate. Per tutti si veda quanto efficacemente sintetizzato da Marzaro P. (2025), *Semplificazione del procedimento o fine del procedimento?*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 408, per la quale "nessuno dubita che lo spirito che ha influito in modo prioritario sulle politiche di semplificazione, in astratto ragionevolmente finalizzate ad alleggerire privati e amministrazioni da oneri burocratici inutili o non proporzionati, assicurando tempestività e certezza dei tempi dell'azione amministrativa, sia venuto dall'intento di assicurare competitività al <sistema Paese> ... Allo stesso modo siamo tutti consapevoli che le difficoltà croniche (ed endemiche) delle nostre politiche di semplificazione sono originate ... anche dall'assenza di interventi, protrattasi per lungo tempo, da parte del legislatore, sull'organizzazione dell'amministrazione e sulle sue risorse". [1](#)
34. Significativamente questo tipo di semplificazione può essere definita "al buio" come afferma Sandulli A. (2023), *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni "al buio"*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, p. 662, che sottolinea il fatto che in tale caso, per semplificare, si finisce con il "fuggire" dal procedimento, eliminando istituti di garanzia e di controllo; l'autore invita ad interrogarsi su quali siano gli obiettivi e a quale risultato si aspiri. [1](#)
35. Sulla rilevanza della partecipazione nei procedimenti di pianificazione si veda, in chiave comparatistica, Simonati A. (2026), *La partecipazione della cittadinanza al governo del territorio in Europa, tra flessibilità e sostenibilità: spunti comparatistici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 125 ss. e ivi per ulteriori, ampi riferimenti bibliografici in argomento. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a Santacroce C.P. (2023), *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino,

Giappichelli; si veda anche Marzaro P. (2020), *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove Autonomie*. [1](#)

Attività libero-professionale dei medici dipendenti pubblici ed eguaglianza nell'accesso alle cure. L'esperienza della Regione Piemonte in materia di intramoenia

GLORIA SDANGANELLI^{ui}

(Abstract) ITA

Il contributo esamina la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria dei dirigenti sanitari, ricostruendo il fondamento nel rapporto esclusivo e nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. L'analisi evidenzia la conformazione pubblicistica dell'istituto, la funzione dei controlli aziendali e i profili di responsabilità connessi all'intra moenia c.d. "allargata", soffermandosi sull'incidenza di tali misure sull'effettivo equilibrio tra attività istituzionale e libero-professionale, sulla prevenzione dei conflitti di interessi e sulla tutela dell'eguaglianza nell'accesso alle cure. Il contributo approfondisce, infine, l'esperienza delineata dalla recente legge della Regione Piemonte 17 luglio 2025, n. 11, e dalle relative linee guida, dalle quali emerge un sistema integrato di standard organizzativi e misure di controllo, la cui effettività dipende dalla capacità delle aziende sanitarie di integrare dati, verifiche e strumenti digitali, affinché l'ALPI rimanga un'opzione aggiuntiva, e non alternativa, rispetto alle prestazioni rese in regime istituzionale.

(Abstract) ENG

This paper examines the rules and limits governing the private practice of healthcare professionals alongside their institutional duties. The relevant statutory and organizational requirements are analyzed, with particular attention to the role of healthcare entities in authorizing, organizing, and monitoring such activity. Special attention is paid to the specific regime and potential liabilities when such private services are performed outside public healthcare facilities, as well as to the need to preserve the priority of institutional healthcare services, prevent conflicts of interest, and ensure equal access to care for citizens. The contribution also examines the recent Piedmont Regional Law No. 11 of 17 July 2025 and the implementing guidelines, which establish common organizational standards and integrated control measures whose effectiveness depends on data management, verification procedures, and digital tools.

Sommario:

1. L'intra moenia nel riparto di competenze legislative in materia di salute - 2.

L'esclusività del rapporto pubblicistico e la prevenzione di conflitti di interessi; 2.1. Presupposti e profili di responsabilità nell'attività *intra moenia* "allargata" - 2.2. I controlli sull'attività intramuraria e l'eguaglianza nell'accesso alle cure - 3. La disciplina della libera professione intramuraria (ALPI) nel Servizio sanitario regionale piemontese

1. L'*intra moenia* nel riparto di competenze legislative in materia di salute

L'attività libero-professionale intramuraria (c.d. ALPI) costituisce una peculiare modalità di esercizio della prestazione lavorativa dei dirigenti sanitari che abbiano optato per il regime di esclusività^[2]. Sotto tale profilo, rispetto alla disciplina generale dell'incompatibilità e dell'unicità del rapporto di lavoro che connota i dipendenti pubblici^[3], la dirigenza sanitaria è soggetta a un regime speciale che, in caso di rapporto esclusivo, consente lo svolgimento di un'attività libero-professionale ulteriore rispetto a quella istituzionale, con prestazioni remunerate direttamente dall'utente e svolte secondo modalità compatibili con il prioritario assolvimento dei compiti connessi al rapporto di lavoro pubblico^[4]. Connessa alla scelta del rapporto non esclusivo è, invece, l'attività c.d. *extra moenia*, esercitabile al di fuori delle strutture pubbliche di appartenenza e riservata ai dirigenti sanitari che abbiano optato per tale regime, fermo restando il pieno assolvimento degli obblighi relativi all'impegno di servizio^[5].

Nel quadro del riparto costituzionale delle competenze legislative, la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria integra una normativa di principio dettata dal legislatore statale nella materia della «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.^[6]. La prevalente riconduzione dell'istituto a tale materia non esclude, tuttavia, la sua interferenza con ulteriori ambiti di competenza legislativa statale, quali l'«ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), cui è ascrivibile la disciplina del rapporto di lavoro pubblico, e la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost). Viene inoltre in rilievo il coordinamento della finanza pubblica, ricompreso tra le materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Alla «tutela della salute» sono altresì riconducibili i profili relativi all'organizzazione sanitaria, nella misura in cui incidano sull'erogazione delle prestazioni, comprese quelle rese in regime libero-professionale, quale modalità attraverso cui si realizza la tutela del diritto alla salute (art. 32, Cost.)^[7].

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo evidenziato la stretta intersezione tra l'organizzazione amministrativa e i diritti fondamentali. Ciò in considerazione del fatto che i profili organizzativi sono funzionali a «garantire a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite», in particolare il diritto alla salute^[8]. Si riconosce, in tal modo, il legame tra l'attività amministrativa e l'adempimento dei doveri inderogabili funzionali al soddisfacimento dei diritti inviolabili, la cui tutela è individuata come compito fondamentale della Repubblica^[9].

Con riferimento all'attività libero-professionale intramuraria, il collegamento tra organizzazione amministrativa ed effettività del diritto alla salute emerge con evidenza, poiché la disciplina statale detta i principi posti a tutela del diritto fondamentale di cui all'art. 32 Cost. e ne rimette l'attuazione alle Regioni e alle aziende sanitarie mediante l'adozione di puntuali misure normative e organizzative - relative agli spazi, ai volumi di attività, alle agende, ai sistemi di prenotazione e ai controlli sulle prestazioni rese agli utenti

- che incidono direttamente sulle condizioni di accesso alle prestazioni sanitarie^[101]. Si richiede che tali scelte organizzative assicurino la prevalenza dell'attività istituzionale e, quindi, la salvaguardia delle esigenze del servizio, mediante il rispetto dei volumi programmati e il contenimento dei tempi di attesa, così da garantire un rapporto «corretto ed equilibrato» tra le due attività e concorrere alla progressiva riduzione delle liste di attesa, nonché alla continuità e all'appropriatezza dell'assistenza^[111].

Nell'ambito della disciplina statale dell'ALPI, al perseguimento di tali obiettivi è funzionale il progressivo rafforzamento dei meccanismi di controllo e monitoraggio, attuato mediante interventi legislativi più volte sottoposti al vaglio della Corte costituzionale^[121]. Tale complesso normativo ha definito i presupposti organizzativi dell'attività libero-professionale intramuraria, assoggettandone l'esercizio al rispetto di criteri definiti, oltre che dalla legge, dalla contrattazione collettiva e dalla disciplina aziendale, al fine di garantire la tracciabilità delle prestazioni e dei relativi flussi finanziari.

Nella medesima prospettiva si collocano le misure che, in presenza di inadempienze nell'organizzazione, nella vigilanza e nel controllo dell'attività libero-professionale all'interno delle strutture aziendali, si riflettono sulla valutazione e sulla retribuzione di risultato dei direttori generali^[131]. Trattasi di una scelta legislativa che si atteggia a «principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni e i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome», in quanto riferita a un «profilo qualificante del rapporto tra sanità e utenti»^[141]. L'esigenza di uniformità non esclude, tuttavia, la competenza regionale nella disciplina degli aspetti organizzativi e attuativi dell'istituto, purché esercitata nel rispetto dei principi quadro statali^[151].

2. L'esclusività del rapporto pubblicistico e la prevenzione di conflitti di interessi

Il rapporto esclusivo della dirigenza sanitaria e l'attività libero-professionale intramuraria costituiscono aspetti funzionalmente connessi^[161]. L'opzione per il regime esclusivo, alla quale l'ordinamento ricollega uno specifico trattamento economico e professionale, non preclude ogni esercizio della libera professione, ma lo circoscrive alle forme dell'attività intramuraria, assoggettandolo alla programmazione, all'autorizzazione e al controllo dell'ente pubblico di appartenenza. La prestazione in regime di *intra moenia* è svolta, di regola, all'interno delle strutture aziendali, ferma restando, in caso di carenza o insufficienza degli spazi, la possibilità eccezionale e residuale di utilizzare ulteriori locali esterni, secondo il modello della c.d. *intra moenia* allargata, con le peculiarità e le criticità di cui si dirà nel prosieguo^[171].

La natura giuridica dell'attività *intra moenia* è dibattuta in giurisprudenza e in dottrina, in quanto convivono elementi propri della libera professione e caratteri tipici del rapporto subordinato, sebbene risulti prevalente la conformazione pubblicistica finalizzata all'erogazione della prestazione nell'ambito del servizio sanitario pubblico. All'attività *intra moenia* non si riconosce, propriamente, una manifestazione autonoma della libertà professionale del sanitario, esterna al rapporto di impiego, bensì una prerogativa inerente al rapporto di lavoro pubblico e funzionalmente inserita nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale^[181]. Si è osservato come, nell'attività intramuraria, la tradizionale configurazione del rapporto libero-professionale, imperniata sull'autonomia tecnica e organizzativa, nonché sulla personalità e infungibilità della prestazione (artt. 2230 ss. c.c.), subisca non poche modificazioni e alterazioni, restando la disciplina di tale rapporto pur sempre subordinata alle preminenti esigenze organizzative e funzionali della struttura

ospedaliera^[19]. Ciò ha indotto la giurisprudenza a configurare la libera professione intramuraria come un *tertium genus*, altresì considerato quale strumento di realizzazione degli scopi assegnati alle strutture sanitarie pubbliche^[20].

La conformazione pubblicistica dell'istituto non esclude, tuttavia, che, una volta prescelto il rapporto esclusivo, la posizione del dirigente si atteggi, sul piano del rapporto contrattuale, a diritto soggettivo all'attivazione delle condizioni necessarie per l'esercizio dell'ALPI^[21]. L'effettivo esercizio di tale facoltà dipende in tal modo dall'assetto organizzativo predisposto dall'azienda sanitaria, che «s'interpone tra il paziente e il medico svolgendo un ruolo attivo che non è di semplice intermediazione»^[22]. All'amministrazione sanitaria compete infatti individuare e predisporre gli spazi utilizzabili per l'*intra moenia*, distinguendoli da quelli destinati all'attività istituzionale, nonché definire le condizioni operative, economiche e procedurali necessarie allo svolgimento delle prestazioni libero-professionali^[23]. L'inerzia aziendale che impedisca ingiustificatamente l'esercizio della facoltà riconosciuta al dirigente in rapporto esclusivo può, quindi, integrare un inadempimento e fondare una pretesa risarcitoria azionabile in sede giurisdizionale^[24].

La necessaria riconducibilità dell'attività alle prestazioni aziendali esclude, altresì, la configurabilità di un'«*intra moenia di fatto*». L'esecuzione di prestazioni a pagamento, anche quando sia stata sollecitata per fronteggiare carenze di organico o ridurre le liste di attesa, non è sufficiente a far sorgere il diritto al compenso libero-professionale in difetto delle condizioni sostanziali e procedurali previste dalla legge, dalla contrattazione collettiva e dalla disciplina aziendale, ove la forma scritta dell'incarico o dell'autorizzazione assolve una funzione di garanzia della programmazione, della tracciabilità e della corretta imputazione dei costi e dei proventi intramurari^[25].

La collocazione della prestazione nell'organizzazione aziendale rileva anche sul piano della responsabilità sanitaria e delle conseguenze risarcitorie. La prestazione, pur resa dal medico in regime libero-professionale, si svolge infatti nell'ambito dell'organizzazione dell'ente, sotto la sua vigilanza e con l'utilizzo delle relative risorse materiali e strumentali. Lo svolgimento dell'attività in regime intramurario non si discosta, pertanto, dal paradigma ordinario della responsabilità civile della struttura sanitaria. L'ente, traendo un'utilità economica dall'attività e ingenerando nel paziente un affidamento qualificato sulla propria organizzazione, risponde pertanto a titolo contrattuale, ai sensi degli artt. 1218 e 1228 c.c., dell'inesatto adempimento della prestazione resa dal professionista quale proprio ausiliario, secondo il modello riconducibile al contratto di ospedalità^[26].

Corollario del regime esclusivo è il divieto, per il dirigente sanitario, di instaurare ulteriori rapporti di lavoro o di svolgere attività incompatibili presso altre strutture pubbliche o private, comprese quelle accreditate o convenzionate con il Servizio sanitario nazionale^[27], come di recente chiarito dalla Corte costituzionale^[28]. La regola, che trova fondamento nell'art. 98, primo comma, Cost. e una specifica declinazione nella legislazione di settore, è diretta a preservare il perseguimento dei fini di interesse pubblico cui è istituzionalmente preposta l'amministrazione sanitaria e a impedire che il medico persegua interessi potenzialmente confliggenti con quelli dell'ente di appartenenza. Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa^[29] e costituzionale^[30], tale esigenza potrebbe essere compromessa dalla compresenza, «nella stessa persona del dipendente», di ulteriori «rapporti potenzialmente in conflitto, tendenti ad interessi diversi da quello collettivo»^[31]. In tale prospettiva, il principio di unicità ed esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio

sanitario nazionale è funzionale a garantire «la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico»^[32]. Si giustifica, così, la sottoposizione dell'ALPI a presidi organizzativi, autorizzativi e di controllo specificamente volti a prevenire i conflitti di interessi, che rischiano di costituire un fattore distorsivo, ponendosi in contrasto con le finalità del pubblico servizio e determinando, più in generale, inefficienze nel rapporto con il sistema pubblico^[33], in un contesto suscettibile di favorire fenomeni di *maladministration*^[34].

L'ALPI non costituisce, dunque, un'attività estranea al rapporto di servizio, ma una peculiare modalità di esercizio della libera professione, consentita in ragione del rapporto esclusivo e sottoposta ai limiti stabiliti dalla legge, dalla contrattazione collettiva e dalla disciplina aziendale per preservare il prioritario assolvimento del servizio sanitario pubblico^[35]. La scelta legislativa, certamente di favore per l'*intra moenia*, risponde, al contempo, all'esigenza di valorizzare la professionalità dei dirigenti sanitari e di assicurare al cittadino la possibilità di scegliere fiduciarmente il professionista - normalmente preclusa nell'ambito dell'attività istituzionale - ferma restando la riconduzione della prestazione all'organizzazione, alla programmazione e ai controlli dell'azienda sanitaria^[36]. A tale finalità risponde il principio secondo cui l'attività libero-professionale non può prevalere su quella istituzionale, per cui i relativi volumi devono rimanere entro i limiti stabiliti dalla programmazione aziendale, così come l'impegno orario deve rispettare i tetti previsti dalla disciplina applicabile (nel limite del 50% di quello di servizio)^[37], senza compromettere il prioritario assolvimento dei compiti istituzionali^[38].

Sotto tale profilo, devono distinguersi dall'ALPI in senso proprio le prestazioni richieste dall'azienda ai propri dirigenti, in via eccezionale e temporanea, per integrare l'attività istituzionale, ridurre le liste di attesa o fronteggiare carenze di organico. In tali ipotesi si tratta di prestazioni aggiuntive rese alla medesima amministrazione per assicurare gli *standard* assistenziali, sicché le stesse non si fondano sulla scelta fiduciaria del professionista da parte dell'utente e restano funzionalmente destinate all'adempimento dei compiti assistenziali dell'ente^[39].

Quanto alle modalità di svolgimento, l'ALPI può comprendere la prestazione individuale resa dal professionista scelto direttamente dall'utente, l'attività esercitata in équipe, le prestazioni svolte, sulla base di apposite convenzioni, presso strutture di altri enti del Servizio sanitario nazionale o presso strutture sanitarie non accreditate, nonché la partecipazione ai proventi delle prestazioni a pagamento richieste all'azienda da utenti, associazioni, imprese o altri enti (regime intramurario "allargato"). La pluralità delle forme ammesse non attenua, tuttavia, la necessaria riconducibilità dell'attività alla programmazione, all'organizzazione e alla responsabilità dell'azienda sanitaria. In tal senso, l'attività intramuraria pare potersi qualificare quale forma di «offerta pubblica finanziata con fondi privati», consistente nell'erogazione di prestazioni professionali da parte di dipendenti pubblici mediante strutture e dotazioni appositamente individuate nell'ambito di presidi pubblici, il cui costo grava integralmente sull'utente^[40].

2.1 Presupposti e profili di responsabilità nell'attività intra moenia "allargata"

Un'autonoma considerazione richiede l'attività *intra moenia* c.d. allargata. L'espressione designa una modalità, eccezionale e residuale, mediante la quale il dirigente sanitario in rapporto esclusivo può esercitare l'attività libero-professionale in spazi esterni all'azienda sanitaria, di regola presso strutture private individuate dall'ente che non presenti al proprio

interno disponibilità di luoghi adeguati allo svolgimento della medesima attività^[41].

La *ratio* originaria dell'istituto risiedeva nell'esigenza di consentire, in via temporanea e anche al fine di garantire la continuità dell'offerta assistenziale^[42], l'esercizio dell'attività libero-professionale, anche mediante l'utilizzo di studi professionali privati, nelle more della predisposizione di spazi aziendali idonei. Soluzione organizzativa più volte oggetto di interventi normativi che l'hanno progressivamente autorizzata quale modalità, sebbene residuale, di svolgimento presso sedi esterne, quali strutture sanitarie autorizzate ma non accreditate, ovvero mediante convenzioni con altri soggetti pubblici^[43]. L'utilizzo dello studio del professionista resta, invece, una soluzione residuale, subordinata all'inserimento in un programma aziendale, alla stipulazione di una convenzione e al collegamento con l'infrastruttura di rete dell'ente^[44]. L'evoluzione normativa ha progressivamente rimodulato l'istituto, configurandolo come ulteriore modalità di erogazione della prestazione intramuraria, subordinata a presupposti particolarmente circostanziati e rigorosi, nonché alla programmazione, all'autorizzazione e ai controlli dell'amministrazione di appartenenza.

Proprio la collocazione della prestazione al di fuori del perimetro della struttura rende il sistema dei controlli aziendali un presidio del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione sanitaria (art. 97 Cost.). La gestione unitaria delle prenotazioni, la tracciabilità della riscossione e della fatturazione, nonché la verifica del rispetto del debito orario e della prevalenza dell'attività istituzionale costituiscono condizioni che l'amministrazione è tenuta ad accertare affinché la prestazione resa all'esterno conservi un collegamento funzionale con l'attività aziendale.

Tali controlli consentono, inoltre, di distinguere le prestazioni rese in modalità "allargata" dall'attività *extra muraria*, incompatibile con il rapporto esclusivo, e mirano a prevenire sia opacità nella gestione dei rapporti economici, sia alterazioni dell'orario o dell'offerta prestazionale volte a orientare artificiosamente la domanda di cure verso il canale a pagamento^[45]. Un ulteriore limite inderogabile è costituito dal divieto di esercitare l'attività *intra moenia* allargata presso strutture private accreditate, che la Corte costituzionale ha qualificato come principio fondamentale in materia di tutela della salute e come corollario dell'esclusività del rapporto, in ragione della funzione integrativa e sussidiaria svolta dalle strutture accreditate rispetto alla rete pubblica e dell'esigenza di evitare il «pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria» loro affidata^[46].

La violazione di siffatte misure può fondare responsabilità a vario titolo. Sul piano disciplinare, la giurisprudenza ha ritenuto legittimo il licenziamento del medico che aveva svolto prestazioni private, anche di carattere "allargato", non autorizzate, percepito direttamente compensi dai pazienti e si era sottratto al servizio mediante allontanamenti non registrati e false attestazioni di presenza, reputando tali condotte, considerate unitariamente, idonee a compromettere in via definitiva il vincolo fiduciario, così integrando una giusta causa di recesso ai sensi dell'art. 2119 c.c.^[47].

La violazione del rapporto esclusivo può determinare anche un autonomo pregiudizio erariale. Sussiste, infatti, la responsabilità erariale del medico che, avendo optato per il regime di esclusività, svolga indebitamente prestazioni libero-professionali nella sede "allargata", ovvero ometta di fatturarle o ne percepisca direttamente i compensi, privando l'azienda della quota tariffaria di propria spettanza e sottraendo la prestazione ai sistemi di rilevazione dei volumi e dei ricavi aziendali. Il danno erariale non coincide soltanto con il

mancato introito dei compensi non fatturati a fronte di prestazioni mediche rese in regime di *intra moenia* allargata, ma può comprendere anche il disservizio derivante dall'impossibilità di ricostruire l'attività effettivamente svolta e di verificarne la compatibilità con gli obblighi istituzionali^[48].

Sul versante penale, quando il sanitario riceva per conto dell'azienda somme destinate al successivo riversamento e se ne appropri, la disponibilità del denaro in ragione dell'ufficio può assumere rilievo ai fini della fattispecie di peculato^[49]; resta distinta l'ipotesi in cui il compenso sia percepito nell'ambito di una prestazione del tutto estranea all'organizzazione pubblica, la cui qualificazione dipende dall'accertamento delle concrete modalità della condotta appropriativa^[50]. Parimenti, può integrare il reato di truffa aggravata la condotta del medico che, pur autorizzato all'attività *intra moenia* allargata e beneficiario della relativa indennità di esclusiva, svolga prestazioni private in studi o ambulatori privati senza darne corretta comunicazione all'amministrazione, assumendo rilievo, in tale ipotesi, l'indebita percezione dell'indennità e il silenzio serbato sui presupposti incompatibili quali artifici idonei a indurre in errore l'azienda di appartenenza^[51].

L'attività libero-professionale in modalità "allargata" resta, pertanto, funzionalmente conformata dalla preminenza dell'attività istituzionale; sicché, anche nell'esercizio esterno, permane in capo all'azienda l'obbligo di «rendere possibile, conformare e controllare» l'attività del dirigente, senza che la mera allocazione della prestazione al di fuori della struttura ospedaliera ne interrompa il nesso con l'assetto organizzativo pubblico^[52]. La legittimità del ricorso all'*intra moenia* "allargata" non si esaurisce, dunque, nell'adozione del provvedimento autorizzativo, ma presuppone il permanere in capo all'azienda dei poteri di programmazione, organizzazione, gestione contabile e controllo, necessari ad assicurare la piena riconducibilità della prestazione resa all'esterno all'offerta assistenziale dell'amministrazione sanitaria.

2.2 I controlli sull'attività intramuraria e l'eguaglianza nell'accesso alle cure

La libertà di scelta del cittadino tra il canale istituzionale e quello libero-professionale presuppone la piena trasparenza delle condizioni economiche e organizzative di accesso alle prestazioni. In caso di opzione per l'ALPI, l'utente assume a proprio carico l'onorario del professionista e le ulteriori componenti tariffarie previste dalla disciplina aziendale; a tale facoltà corrisponde l'obbligo dell'azienda sanitaria di programmare distintamente i volumi delle due attività, gestire le agende e i sistemi di prenotazione, monitorare i tempi di attesa e assicurare la tracciabilità dei flussi economici^[53].

Il legislatore richiede, in tal senso, l'allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni istituzionali a quelli medi registrati nell'attività intramuraria, affinché il ricorso al sistema libero-professionale costituisca espressione di una scelta effettivamente libera e consapevole e non la conseguenza di carenze dell'offerta istituzionale o di disfunzioni del regime di accesso pubblico alle cure^[54]. Tale esigenza assume particolare rilievo nelle forme di *intra moenia* "allargata", nelle quali la collocazione della prestazione al di fuori degli ordinari spazi aziendali richiede la tracciabilità dei flussi, il controllo puntuale delle agende dei professionisti sanitari e la verifica del rispetto dei vincoli organizzativi.

In questa prospettiva si colloca l'attività di monitoraggio svolta dai soggetti istituzionali, quali AGENAS, sia sulle modalità organizzative dell'attività libero-professionale

intramuraria, sia sui tempi di attesa delle prestazioni prenotate in regime *intra moenia*. Le rilevazioni più recenti confermano la prevalenza quantitativa dell'attività istituzionale rispetto all'ALPI, che mantiene carattere minoritario, attestandosi intorno al sette per cento delle prestazioni complessivamente erogate dal SSN, ma segnalano al contempo criticità nella completezza e nell'omogeneità dei dati raccolti a livello nazionale^[55]. La non uniforme alimentazione dei flussi, la variabilità dei soggetti partecipanti e le differenti modalità di rilevazione adottate sul territorio nazionale limitano, infatti, la piena comparabilità dei risultati e l'effettivo governo del fenomeno^[56].

A presidio ulteriore dell'equilibrio tra attività istituzionale e libero-professionale si collocano le misure dirette a prevenire situazioni di conflitto di interessi e forme di concorrenza sleale, nonché le sanzioni disciplinari e gli ulteriori rimedi previsti in caso di violazione delle disposizioni legislative e organizzative aziendali. Il sistema dei controlli coinvolge primariamente i vertici aziendali, ai quali compete assicurare il corretto equilibrio tra attività istituzionale e libero-professionale, vigilare sui volumi delle prestazioni, monitorare i tempi di attesa e adottare le necessarie misure organizzative volte a prevenire situazioni di *maladministration* rese possibili ove l'interesse economico e individuale del sanitario possa condizionare lo svolgimento dell'attività istituzionale o orientare artificiosamente la domanda dell'utente verso il circuito libero-professionale.

In tal senso si pone la previsione statale che impone alle Regioni di assicurare l'attuazione della disciplina dell'ALPI, anche mediante poteri sostitutivi, e collega alla «grave inadempienza» del direttore generale conseguenze incidenti sulla permanenza nell'incarico, ritenute conformi, sotto il profilo del riparto delle competenze, all'art. 117, terzo comma, Cost. La sanzione della destituzione è stata qualificata come espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute^[57], restando affidate alla legislazione l'individuazione delle fattispecie integranti la grave inadempienza, la disciplina dell'accertamento e la previsione delle conseguenze applicabili alle violazioni di minore rilievo^[58].

Ulteriore misura sanzionatoria è la decurtazione della retribuzione di risultato del direttore generale, prevista dal legislatore statale in presenza di gravi inadempienze nell'attuazione della disciplina dell'attività intramuraria a livello aziendale. Anche tale misura è stata ritenuta compatibile con il riparto costituzionale delle competenze, in quanto riferita alle violazioni di maggiore gravità e destinata a essere specificata dalla normativa regionale, nel rispetto dei principi fondamentali, delle norme quadro e delle garanzie procedurali applicabili^[59].

È precisamente entro questo spazio di attuazione, relativo alla tipizzazione degli obblighi organizzativi e di controllo e alla disciplina delle conseguenze imputabili ai vertici aziendali, che deve essere collocata la legge della Regione Piemonte 17 luglio 2025, n. 11.

3. La disciplina della libera professione intramuraria (ALPI) nel Servizio sanitario regionale piemontese

Nel quadro sin qui delineato si colloca la legge regionale piemontese 17 luglio 2025, n. 11, adottata con l'obiettivo di «garantire modalità uniformi di esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria sul territorio regionale»^[60]. Tale disciplina, articolata in otto disposizioni, deve essere letta congiuntamente alle linee guida regionali adottate in sua

attuazione, che ne specificano i contenuti attraverso uno schema di regolamento-tipo destinato a essere recepito e adattato dalle singole aziende sanitarie del Servizio sanitario regionale^[61].

La scelta del legislatore regionale risponde all'esigenza di ridurre la frammentazione delle prassi aziendali, colmando l'assenza di una precedente cornice regionale mediante il coordinamento della disciplina nazionale in ambiti che incidono direttamente sull'accesso alle prestazioni intramurarie e sulla qualità della relativa offerta assistenziale. Il regolamento aziendale conserva la natura di atto organizzativo dell'ente, ma si inserisce in un quadro normativo regionale volto a definire *standard* qualitativi comuni, senza eliminare il margine di adattamento in ragione dell'autonomia riconosciuta alle singole aziende del SSR^[62]. L'uniformazione normativa può, infatti, tradursi in un'effettiva garanzia per gli utenti solo se si configuri come strumento di coordinamento e non di integrale sostituzione delle valutazioni organizzative rimesse alle aziende sanitarie. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale relativa ad altri ambiti dell'organizzazione sanitaria - ad esempio, la gestione delle procedure concorsuali del comparto medico - offre un utile criterio interpretativo, evidenziando la necessità di adeguate forme di raccordo tra il livello regionale, le aziende e i rispettivi organi di vertice^[63].

L'intervento legislativo piemontese muove dall'assunto che l'attività libero-professionale sia compatibile con il carattere universalistico del Servizio sanitario soltanto finché rimanga aggiuntiva, e non alternativa, rispetto all'attività istituzionale. I principi che orientano la legge e le linee guida possono essere ricondotti a quattro cardini, quali la «salvaguardia dei fini istituzionali del Servizio sanitario regionale» e della piena funzionalità dei servizi; la «prevalenza dei volumi orari per lo svolgimento delle attività istituzionali» rispetto a quelli riservati all'ALPI; la prevenzione del «conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale»; nonché la «parità di trattamento dei pazienti e dello standard qualitativo» tra i due regimi, accompagnata da un'«adeguata informazione al cittadino sulle modalità di accesso alle prestazioni»^[64].

La legge regionale collega l'esercizio dell'ALPI al mantenimento di un corretto equilibrio tra i due canali di erogazione, al prioritario soddisfacimento dei bisogni di salute della popolazione e alla sostenibilità complessiva del sistema sanitario. Le linee guida sviluppano tali principi, qualificando l'attività intramuraria come un'offerta ulteriore rispetto alle prestazioni dovute dall'azienda e subordinando lo svolgimento alla garanzia dei volumi istituzionali programmati, alla separazione dei percorsi di prenotazione e riscossione e alla piena tracciabilità dei proventi. Alle aziende è inoltre richiesto di accompagnare l'ALPI con misure dirette a ridurre le liste di attesa e ad avvicinare progressivamente i tempi del canale istituzionale a quelli del canale libero-professionale^[65].

In tale cornice, l'*intra moenia* può concorrere a coniugare la libertà di scelta fiduciaria dell'assistito con la valorizzazione delle professionalità sanitarie, l'attrattività del rapporto di lavoro esclusivo e il più efficiente impiego delle risorse umane e strumentali. Il perseguimento di tali finalità resta, tuttavia, subordinato alla piena riconduzione dell'attività libero-professionale ai poteri aziendali di programmazione, organizzazione e controllo, nonché alla prioritaria e regolare erogazione delle prestazioni istituzionali^[66]. L'obiettivo regionale di garantire condizioni uniformi di accesso alle cure presuppone, a sua volta, un adeguato livello di trasparenza sui volumi di attività e sui tempi di presa in carico, investendo direttamente la capacità del servizio sanitario pubblico di assicurare l'effettività

del diritto alle prestazioni sanitarie.

Su tali profili assumono rilievo i dati elaborati da AGENAS nell'esercizio dei controlli sulla qualità dei servizi intramurari sul territorio nazionale, dai quali emerge che, in Piemonte, l'incidenza complessiva dell'ALPI resta inferiore al dieci per cento delle prestazioni ambulatoriali, sebbene persistano significative differenze tra le singole realtà aziendali^[67]. Analogamente, le risultanze del monitoraggio AGENAS suggeriscono che l'attività svolta al di fuori delle strutture sanitarie presenti, nella realtà regionale in esame, una certa diffusione dell'*intra moenia* "allargata" e un livello di integrazione nei sistemi aziendali di prenotazione ancora inferiore alla media nazionale, sebbene in progressivo miglioramento^[68].

A fronte di tali elementi, la legge regionale e le linee guida delineano un sistema di controllo articolato su più livelli^[69]. In primo luogo, spetta all'azienda programmare, per ciascuna unità organizzativa, i volumi da garantire nell'attività istituzionale e quelli destinati alla libera professione, autorizzando questi ultimi entro il limite delle prestazioni assicurate nel canale ordinario^[70]. Nella fase di erogazione assumono rilievo le misure dirette a mantenere distinti i due ambiti prestazionali, tra cui la separazione delle agende, la tracciabilità degli orari e della riscossione dei compensi e la riconducibilità di ciascuna prestazione al professionista, al luogo e al regime nel quale è stata resa^[71]. In sede successiva, l'azienda deve valutare e comparare gli esiti delle attività sotto il profilo qualitativo e quantitativo, tenendo conto dei volumi, dei tempi di attesa e, ove necessario, della tipologia e della complessità delle prestazioni^[72].

La prescrizione delle linee guida, secondo cui l'ALPI deve essere sottoposta a «verifiche e controlli idonei a evitare abusi e ogni interferenza con l'attività istituzionale», impone, allora, un approccio fondato sulla rilevazione e sull'analisi integrata dei dati, poiché nessun indicatore, isolatamente considerato, è sufficiente a rivelare un'indebita commistione tra il canale istituzionale e quello libero-professionale^[73].

In questa prospettiva, la digitalizzazione può rafforzare l'effettività dei controlli, a condizione che alla separazione funzionale dei due percorsi si accompagni la trasparenza nell'accesso, da parte dei soggetti deputati alla vigilanza, ai dati relativi alle agende di prenotazione, ai sistemi di rilevazione delle presenze, ai flussi contabili e alle piattaforme di riscossione^[74]. Sistemi informativi integrati possono rendere più tempestiva l'individuazione di anomalie e scostamenti, quali sovrapposizioni temporali, variazioni anomale dei volumi o divari non giustificati nei tempi di attesa, consentendo di orientare le verifiche verso le situazioni maggiormente esposte a rischi di *maladministration* in relazione alle caratteristiche della struttura e delle prestazioni concretamente erogate^[75].

Anche l'informazione resa all'assistito costituisce un presidio essenziale, poiché l'opacità sulle alternative disponibili, sui relativi tempi di attesa e sulle condizioni economiche può tradursi in un improprio orientamento verso il canale concorrente^[76]. Strumenti digitali integrati possono rendere trasparenti le disponibilità nei due regimi, registrare le informazioni fornite all'utente e segnalare anomalie ricorrenti nei percorsi di prenotazione. Tali esigenze sono particolarmente avvertite nell'ALPI "allargata", il cui ricorso conserva carattere residuale e deve essere preceduto dalla verifica dell'insufficienza degli spazi interni e accompagnato dalla loro periodica ricognizione^[77].

Una cautela specifica riguarda, in tal senso, il ricorso agli studi professionali associati. Sul

punto, il regolamento-tipo regionale ne esclude, di regola, l'utilizzo quando vi operino anche professionisti estranei al Servizio sanitario regionale o dipendenti non in regime di esclusività; l'eventuale deroga è subordinata alla completa tracciabilità delle singole prestazioni rese da tutti i professionisti e all'assenza di oneri per l'azienda. In tale contesto, agende dedicate, profili di accesso distinti, registri informatici e pagamenti canalizzati consentono di assicurare la tracciabilità delle prestazioni e la separazione tra attività istituzionale e libero-professionale, rendendo effettivo il controllo sulla corretta organizzazione ed erogazione del servizio, specie ove autorizzato in forma "allargata"^[78]. La tracciabilità digitale può, inoltre, supportare l'esercizio della funzione disciplinare, offrendo elementi oggettivi per l'accertamento degli illeciti e l'applicazione delle connesse sanzioni a livello aziendale^[79].

La disponibilità di un patrimonio informativo integrato costituisce il presupposto per l'effettivo adempimento degli obblighi di vigilanza gravanti sui vertici aziendali, e, al tempo stesso, per il successivo esercizio, da parte della Regione, dei poteri di verifica e, in caso di inerzia, di intervento sostitutivo. La legge regionale concentra la specifica responsabilità del direttore generale sulla mancata adozione o sul mancato aggiornamento del regolamento aziendale in materia di *intra moenia*, di modo che, dopo la diffida, l'inadempimento comporta una decurtazione della retribuzione di risultato pari al settanta per cento, misura superiore alla soglia minima del venti per cento prevista dalla disciplina statale, fermi l'eventuale responsabilità disciplinare nonché l'esercizio del potere sostitutivo regionale, anche mediante la nomina di un commissario *ad acta*^[80].

Nel complesso, la disciplina piemontese configura un sistema integrato di controlli e *standard* organizzativi volto a rendere verificabile l'intero ciclo dell'attività libero-professionale intramuraria, dalla programmazione dei volumi alla gestione delle agende, dalla rilevazione delle prestazioni alla riscossione e alla ripartizione dei compensi, sino alle verifiche successive. Sull'effettivo governo di tali dati si misura la capacità delle aziende sanitarie del SSR di assicurare che l'offerta di prestazioni *intra moenia* rimanga un'opzione aggiuntiva, e non alternativa, rispetto all'attività istituzionale, preservando la qualità dell'assistenza e il corretto equilibrio tra i due sistemi di accesso alle cure.

1. Dottoressa di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Art. 15-*quinquies*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, sul regime di esclusività del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria e sull'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria. Si v. inoltre l'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 120, e il d.P.C.m. 27 marzo 2000, recante l'atto di indirizzo e coordinamento concernente l'ALPI del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale. L'attuazione dell'istituto ha risentito, sin dall'origine, della disponibilità di spazi (cfr. *infra*, sul tema dell'*intra moenia* c.d. allargata) e della capacità organizzativa delle aziende, facendo emergere criticità strutturali direttamente connesse all'erogazione del servizio pubblico. Si v. Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, p. 191; Ferrara R. (2023), *Il servizio sanitario nazionale oggi e gli operatori privati nel campo della sanità: qualche semplice spunto di riflessione*, in CERIDAP, n. 2, p. 185; Pioggia A. (2024), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, pp. 222 ss. Con specifico riguardo allo status dirigenziale, Pioggia A. (2008), *Direzione e dirigenza nelle aziende sanitarie. Un'analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 3, pp. 5 ss. [↑](#)
3. Trattasi dei limiti posti, in via generale, per i dipendenti pubblici dall'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Con riguardo al comparto sanitario e al personale non dirigenziale v. l'art. 4, comma 7, l. 30 dicembre 1991, n. 412. Va tuttavia osservato che una specifica deroga al richiamato regime è prevista, per i professionisti di cui all'art. 1 della l. 1° febbraio 2006, n. 43 — aree infermieristica, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitaria e della prevenzione — dall'art. 3-*quater*, comma 1, del d.l. 21 settembre 2021, n. 127, conv. con modif. dalla l. 19 novembre 2021, n. 165, e successive

modificazioni, da ultimo introdotte dall'art. 5, comma 7, del d.l. 31 dicembre 2025, n. 200, conv. con modif. dalla l. 27 febbraio 2026, n. 26. Sicché, fino al 31 dicembre 2027, per le attività svolte al di fuori dell'orario di servizio, non trovano applicazione i richiamati divieti di cumulo e le connesse incompatibilità di carattere generale, ferma restando la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, nel rispetto dell'orario di lavoro e degli obiettivi relativi al contenimento delle liste d'attesa. [↑](#)

4. Cfr. Corte cost., 29 luglio 2024 n. 153, per cui il principio di esclusività del rapporto di lavoro è diretto a garantire la «massima efficienza e funzionalità operativa» del servizio sanitario pubblico, integrando un principio fondamentale riservato alla legislazione statale. [↑](#)
5. Sul regime del rapporto di lavoro non esclusivo della dirigenza sanitaria e sull'esercizio dell'attività libero-professionale extramuraria si vedano l'art. 15-*quater*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e l'art. 1, comma 5, l. 23 dicembre 1996, n. 662, che disciplina, in particolare, il regime delle relative incompatibilità. [↑](#)
6. La riconduzione prevalente dell'attività libero-professionale intramuraria alla materia concorrente «tutela della salute» è costante: Corte cost., sent. 14 novembre 2008, n. 371; sent. 11 dicembre 2013, n. 301; sent. 31 marzo 2015, n. 54; sent. 21 dicembre 2018, n. 238; sent. 29 luglio 2024, n. 153. [↑](#)
7. In particolare, v. Corte cost., n. 54 del 2015, cit., che, riconosciuta alla disciplina legislativa statale in materia di ALPI natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute, ha dichiarato illegittima la legge regionale che ne estendeva l'applicazione agli infermieri e alle altre professioni sanitarie. Cfr. Rovagnati A. (2015), *Regolazione dell'attività professionale intramuraria del personale sanitario non medico e principi fondamentali in materia di tutela della salute*, in *Le Regioni*, n. 4, pp. 972 ss.; Gallarati F. (2020), *La libera professione intramuraria nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, pp. 231 ss. Cfr. altresì Corte cost., 12 aprile 2005, n. 147. Si v. Gagliardi B. (2020), *Il sindacato del giudice costituzionale sull'organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute*, in Losana M., Marcenò V. (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche"*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 210 ss. [↑](#)
8. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, sulla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni quale competenza statale trasversale che non tollera limitazioni da parte del livello regionale, ciò che apre alla prospettazione della sanità come afferente a diversi livelli di regolazione. Sul rapporto tra diritto individuale e organizzazione pubblica dei servizi, v. Berti G. (1988), *Le strutture pubbliche per la tutela della salute*, in *Iustitia*, n. 4, pp. 289 ss., per cui i diritti sociali (tra cui la salute) non consentono una contrapposizione netta tra la pretesa individuale e la connotazione sociale espressa attraverso l'organizzazione pubblica dei servizi, dovendosi, piuttosto, ricercare la piena integrazione dei due aspetti in aderenza al dato costituzionale. Cfr. Corte cost., sent. 7 giugno 2010, n. 207, secondo cui le modalità di organizzazione del servizio sanitario costituiscono la «cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate». [↑](#)
9. Gagliardi B. (2020), *Il sindacato del giudice costituzionale sull'organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute*, cit., p. 204; Torricelli S. (2021), *Tra persona e persone*, discutendo con Massimo Monteduro su doveri e diritti, in *Persona e amministrazione*, n. 1, pp. 396 ss.; Pioggia A. (2018), *Salute, diritti e responsabilità medica: una storia italiana*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, pp. 517 ss.; Bottari C. (2009), *Tutela della salute e organizzazione sanitaria*, Torino, Giappichelli; Nigro M. (1966), *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè; Berti G. (1968), *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam. [↑](#)
10. L. 3 agosto 2007, n. 120, recante *«Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria»*; cfr. altresì: d.P.C.m. 27 marzo 2000, recante l'«*Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale*» che integra la disciplina generale contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992, definendo i criteri ai quali le aziende sanitarie devono conformare l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività intramuraria e individuando i soggetti ammessi, le modalità di esercizio, le prestazioni erogabili, i criteri per la determinazione delle tariffe e per la riscossione dei compensi, nonché le regole relative alla separazione contabile e alle forme di controllo aziendale. Particolare rilievo assume il necessario coordinamento dell'attività libero-professionale con la programmazione sanitaria e con l'ordinario assetto dei servizi individuati e regolati a livello regionale per assicurare la prevalenza dell'attività istituzionale, il rispetto dei volumi prestazionali e dei tempi di attesa, nonché la trasparenza dei rapporti economici con gli utenti del SSN. [↑](#)
11. Art. 15-*quinquies*, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, cit. [↑](#)

12. Corte cost., sent. n. 371 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. n. 120 del 2007, nella parte in cui, anziché limitarsi a fissare principi fondamentali riconducibili alla competenza legislativa statale, introducevano prescrizioni di dettaglio invasive della potestà regionale. Tali previsioni determinavano un'«eccessiva procedimentalizzazione» dell'attività libero-professionale intramuraria, giudicata «incompatibile con la fissazione di un principio fondamentale della materia, appartenendo – per sua stessa natura – all'ambito della disciplina meramente attuativa, come tale rientrando nella sfera di competenza legislativa concorrente delle Regioni e delle Province autonome». Si v. Si v. Mainardis C. (2009), Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni), in *Le Regioni*, n. 1, pp. 173-179. [↑](#)
13. La l. n. 120 del 2007 è stata incisivamente modificata dall'art. 2 del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv., con modif., dalla l. 8 novembre 2012, n. 189, che ha rafforzato la tracciabilità dei pagamenti, i sistemi aziendali di prenotazione, la ricognizione degli spazi e i controlli sui volumi di attività. Per l'evoluzione normativa, v. Geddes da Filicaia M. (2023), Breve ma veridica storia dell'attività libero-professionale intra moenia, in *Recenti Progressi in Medicina*, vol. 114, n. 9, pp. 491-496; Falsone M. (2025), La libera professione dei dirigenti sanitari: l'attività intra moenia e quella extramuraria, in *Lavoro e previdenza oggi*, nn. 1-2, pp. 23 ss. [↑](#)
14. Corte cost., sent. n. 50 del 2007, in tema di rapporto esclusivo e attività libero-professionale intramuraria dei sanitari. [↑](#)
15. Su cui v. Corte cost., sent. n. 335 del 1993, che ha riconosciuto alle norme statali di dettaglio prive di natura principale carattere dispositivo nei confronti delle Regioni, ferma la necessaria «congruità delle disposizioni regionali rispetto al principio sotteso»; sul versante opposto, Corte cost., sent. n. 371 del 2008 ha censurato l'«eccessiva procedimentalizzazione» statale dell'attività libero-professionale intramuraria. Si v. inoltre Corte cost., sent. n. 301 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate della legge del 2012, modificativa della legge n. 120 del 2007, nella parte in cui non prevedevano una clausola di salvaguardia per le Province autonome di Trento e di Bolzano, tenute a adeguare la propria legislazione secondo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Cfr. Corte cost. n. 54 del 2015, che ha inoltre chiarito che anche una previsione statale puntuale può costituire principio fondamentale quando si ponga in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con la regola di fondo. Su cui, *amplius*: Morana D. (2018), La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi, in Colapietro C., Atripaldi M., Fares G., Iannuzzi A. (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 199 s. [↑](#)
16. Si v. i richiamati artt. 15-quater e ss., d.lgs. n. 502/1992, cit. [↑](#)
17. Pioggia A. (2024), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 222 ss. [↑](#)
18. Per il quadro delle fonti v., oltre agli artt. 15-quater e 15-quinquies del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, il d.P.C.m. 27 marzo 2000, spec. artt. 2-7, l'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 120 e gli artt. 88-91 del CCNL Area Sanità 2019-2021, sottoscritto il 23 gennaio 2024. Si v. Avanzini G. (2016), L'esercizio dell'attività libero-professionale in intra moenia e l'art. 21 del Patto per la salute 2014/2016, in *Sanità pubblica e privata*, n. 4, pp. 5 ss.; Falsone M. (2025), La libera professione dei dirigenti sanitari: l'attività intra moenia e quella extramuraria, in *Lavoro e previdenza oggi*, nn. 1-2, pp. 23 ss. [↑](#)
19. Princigalli A.M. (2003), La libera professione dei medici ospedalieri, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2, pp. 532 ss., in cui si osserva che tale peculiare disciplina dell'attività intramoenia ha da sempre reso problematico l'inquadramento giuridico della natura dell'attività professionale intramuraria, se rapporto di lavoro autonomo, parasubordinato o dipendente. [↑](#)
20. Ricostruzione offerta dalla Corte cost. con sent. 20 luglio 1999 n. 330: «la libera professione intramuraria, che si è sempre più venuta caratterizzando come *tertium genus* per la compresenza, accanto agli elementi propri del rapporto d'opera professionale, di altri propri del rapporto di lavoro subordinato – quali, ad esempio, il trattamento fiscale, la fissazione delle tariffe e la determinazione del riparto dei compensi da parte dell'amministrazione – può apparire uno strumento utile per il conseguimento degli scopi assegnati alle strutture sanitarie pubbliche», ripreso anche da T.A.R. Lazio Roma sez I-bis 14 luglio 2011, n. 6334; T.A.R. Umbria, sent. 18 gennaio 2013, n. 20. [↑](#)
21. Cass. civ., sez. lav., 14 dicembre 2023, n. 35056 ha affermato che il dirigente medico assunto a tempo indeterminato in regime di esclusività è titolare di un diritto soggettivo allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, nei limiti posti dalla legge e dalla contrattazione

- collettiva, e che sull'azienda grava l'obbligo di adottare tempestivamente le iniziative necessarie a renderne possibile l'esercizio. La pronuncia rimedita il più restrittivo orientamento di Cass. civ., sez. lav., 18 dicembre 2018, n. 32709 e aderisce a Cass. civ., sez. lav., 11 maggio 2023, n. 12785 per cui l'inadempimento o l'ingiustificato ritardo dell'azienda può fondare la domanda risarcitoria. Sul punto, Serra D. (2024), Sul diritto soggettivo del dirigente sanitario in regime di esclusività allo svolgimento di libere prestazioni intramurarie, in *Labor*, 18 aprile 2024. Una volta esercitata l'opzione per il rapporto esclusivo, l'esigibilità del diritto al compenso per l'attività libero-professionale intramuraria è subordinata al rispetto delle condizioni sostanziali e procedurali stabilite dalla disciplina di settore: cfr. Cass. civ., sez. lav., 16 maggio 2023, n. 13391. [↑](#)
22. Principalli A.M. (2003), *La libera professione dei medici ospedalieri*, cit., p. 532 ss. [↑](#)
23. Pioggia A. (2024), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 222 ss. [↑](#)
24. Consito M. (2010), *Le prestazioni accessorie in sanità*, in Cavallo Perin R., Lenti L., Racca G.M., Rossi A., *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 46 ss.; Principalli A.M. (2003), *La libera professione dei medici ospedalieri*, cit., p. 532 ss. [↑](#)
25. Cass. civ., sez. lav., 16 maggio 2023, n. 13391, secondo cui il diritto al compenso per l'attività libero-professionale intra moenia presuppone la forma scritta quale requisito essenziale e non può sorgere da un conferimento meramente verbale; la pronuncia esclude, in tal modo, che l'irregolare svolgimento di prestazioni possa essere automaticamente ricondotto al regime economico dell'ALPI. [↑](#)
26. Art. 7, commi 1 e 2, legge 8 marzo 2017, n. 24. In giurisprudenza, v. Cass. civ., sez. VI, ord. 24 dicembre 2014, n. 27391; Cass. civ., sez. VI, 27 settembre 2019, n. 24167; Cass. civ., sez. III, 28 maggio 2024, n. 14846, sulla responsabilità contrattuale della struttura anche per le prestazioni rese in regime libero-professionale intramurario. Di recente: Perrino S.P. (2025), *Il contratto di ospedalità: da Francesco Galgano alle (prossime) riforme sulla responsabilità medica*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 1, pp. 268 ss.; Nicolussi A. (2023), *Responsabilità sanitaria e rivalsa*, in *Europa e diritto privato*, n. 4, pp. 657 ss. Cfr. Principalli A.M. (2003), *La libera professione dei medici ospedalieri*, cit., p. 532 ss., per cui anche nell'attività intra moenia, «la responsabilità dell'azienda, gestore di un servizio pubblico sanitario o della casa di cura privata sarà una responsabilità per l'inadempimento delle obbligazioni assunte con il contratto». [↑](#)
27. Art. 4, comma 7, l. 30 dicembre 1991, n. 412, nonché art. 1, comma 5, l. 23 dicembre 1996, n. 662. Come noto, l'art. 53, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha esteso a tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità prevista dal testo unico degli impiegati civili dello Stato, di cui agli artt. 60 ss. d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, facendo salve le speciali disposizioni già vigenti in materia, tra cui quelle relative al personale sanitario. [↑](#)
28. La regola dell'unicità del rapporto, posta dall'art. 4, comma 7, della l. n. 412 del 1991 e ribadita dall'art. 1, comma 5, della l. n. 662 del 1996, è stata qualificata come principio fondamentale, nella materia afferente alla tutela della salute, da Corte cost., 23 dicembre 1993, n. 457; 21 dicembre 2018, n. 238; 29 luglio 2024, n. 153. [↑](#)
29. Cons. Stato, sez. IV, sentt. 8 maggio 2003, n. 2430, e 22 giugno 2004, n. 4463. [↑](#)
30. Da ultimo, Corte cost., 21 dicembre 2018, n. 238, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, l. reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui consentiva alle strutture private accreditate di avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN. La Corte ha ravvisato il contrasto di tale disposizione con il principio di unicità del rapporto di lavoro, a garanzia dell'efficienza e della funzionalità del Servizio sanitario pubblico. La norma regionale è stata pertanto ritenuta lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Sulla specifica disposizione di cui all'art. 4, comma 7, l. n. 412 del 1991, v. altresì Corte cost., 23 dicembre 1993, n. 457, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla norma che vieta al medico dipendente del SSN di svolgere attività libero-professionale presso strutture private convenzionate, pur consentendola, al di fuori dell'orario di servizio, presso strutture non convenzionate. La Corte ha ritenuto tale incompatibilità ragionevole, in considerazione della funzione integrativa e sussidiaria svolta dalle strutture convenzionate rispetto alla rete sanitaria pubblica, essendo il divieto volto a prevenire conflitti di interesse e a garantire l'efficienza e la funzionalità del SSN, in attuazione dell'art. 32 Cost. [↑](#)
31. Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2003, n. 2430, e 22 giugno 2004, n. 4463, valorizzano l'esigenza di impedire la compresenza, nella medesima persona, di rapporti potenzialmente orientati a interessi divergenti. Nello stesso senso, TAR Veneto, sez. III, 24 luglio 2017, n. 743, e TAR Campania, Napoli, sez. V, 31 gennaio 2013, n. 685. [↑](#)

32. Corte cost., sent. n. 153 del 2024, che richiama le sent. n. 457 del 1993 e n. 238 del 2018. [↑](#)
33. Conticelli M. (2026), Sanitari “privati” e sinergia con il Servizio sanitario nazionale, in Gola M., Tubertini C. (a cura di), Nuova sanità territoriale e risorse umane, Bologna, SPISA, p. 58. [↑](#)
34. Consito M. (2010), Le prestazioni accessorie in sanità, cit., p. 46 ss. [↑](#)
35. Sulla qualificazione della prestazione e sul relativo regime economico, Cons. Stato, sez. III, 9 novembre 2016, n. 4924 ha escluso che l’ALPI integri un livello essenziale di assistenza e ha distinto il corrispettivo libero-professionale dal *ticket* dovuto per la prestazione istituzionale. Quanto alla tariffa, TAR Umbria, sez. I, 18 gennaio 2013, n. 19 ha ribadito che essa deve coprire integralmente i costi diretti e indiretti sostenuti dall’azienda, senza determinare oneri per il servizio pubblico. [↑](#)
36. Si è osservato come, a fronte di un’incidenza attuale pari a circa il 7 per cento delle prestazioni complessivamente erogate dal SSN, tra le principali funzioni dell’attività intramuraria rientrano il trattenimento del personale medico nel sistema pubblico, l’intercettazione di una domanda privata di prestazioni che non verrebbe meno con il divieto dell’ALPI e il concorso al finanziamento delle aziende sanitarie mediante i ricavi generati, in parte destinati al sistema aziendale. Su cui: Valfrè A., Turati G. (2026), Quanto conta l’intramoenia nella sanità italiana, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 29 maggio 2026. [↑](#)
37. Si v. art. 4, comma 6, D. Min. sanità 28 febbraio 1997, *Attività libero-professionale e incompatibilità del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale*, per cui «L’attività libero-professionale non può comportare, per ciascun dipendente, una produttività superiore a quella assicurata per i compiti istituzionali nonché un impegno superiore al 50% dell’orario di servizio effettivamente prestato». [↑](#)
38. Sull’ambito oggettivo: Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4578, che ha escluso l’automatica applicazione delle regole sull’ALPI agli ospedali c.d. classificati, in ragione della loro natura privatistica e dell’equiparazione ai presidi pubblici solo ai fini della programmazione sanitaria. Di Martino V. (2023), La disciplina delle attività intra moenia non è applicabile agli ospedali classificati, in IUS et SALUS, n. 2. Cfr. Corte giust. UE, 18 ottobre 2018, C-606/17, che ha escluso la compatibilità con il diritto UE di una disciplina nazionale che equipari in modo pieno gli ospedali classificati agli ospedali pubblici, sottraendoli alle regole sugli appalti; in seguito, Cons. Stato, sez. III, 28 febbraio 2019, n. 1410, ha recepito tale impostazione, precisando che l’equiparazione opera solo in modo limitato e non fa assumere agli ospedali classificati la natura di soggetti pubblici a tutti gli effetti. [↑](#)
39. Art. 15-*quinquies*, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, cit. [↑](#)
40. Conticelli M. (2026), Sanitari “privati” e sinergia con il Servizio sanitario nazionale, cit., p. 52. [↑](#)
41. Art. 1, commi 4 e 4-bis, della legge 3 agosto 2007, n. 120, come modificato dall’art. 2 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189. La disciplina consente, in caso di indisponibilità degli spazi aziendali, lo svolgimento dell’attività libero-professionale in strutture ambulatoriali esterne convenzionate e, in via residuale, presso gli studi privati dei professionisti collegati alla rete aziendale, nel rispetto delle condizioni di autorizzazione, programmazione e tracciabilità stabilite dalla legge. [↑](#)
42. V. Trib. Bari, sez. lav., ord. 20 dicembre 2012, che qualifica l’esercizio dell’attività libero-professionale intramuraria come diritto del dirigente sanitario in rapporto esclusivo. In mancanza di spazi aziendali idonei, l’ASL è tenuta a reperire soluzioni esterne o ad autorizzare, ricorrendone i presupposti, l’utilizzo dello studio professionale privato. [↑](#)
43. Tra gli interventi che hanno prolungato l’intramoenia allargata si richiamano, in particolare, l’art. 72, comma 11, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, il d.P.C.m. 27 marzo 2000, l’art. 1, comma 4, della l. 3 agosto 2007, n. 120 e, da ultimo, l’art. 2 del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. con modif. dalla l. 8 novembre 2012, n. 189, disposizioni che consentono, in via residuale, lo svolgimento dell’attività presso strutture esterne o studi professionali collegati in rete, subordinandolo alla previa ricognizione degli spazi disponibili, alla tracciabilità dei pagamenti e al controllo dei volumi delle prestazioni. Si v., di recente, il contenuto dell’emendamento all’art. 2-bis del disegno di legge recante «Delega al Governo in materia di professioni sanitarie e disposizioni relative alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie» (C. 2700), volto a introdurre in via permanente un modello di esercizio della libera professione sanitaria in forma allargata e flessibile («intramoenia diffusa»), compatibile con l’orario di lavoro istituzionale; la proposta è stata, tuttavia, dichiarata inammissibile per carenza di quantificazione e di copertura finanziaria e successivamente ritirata. [↑](#)
44. Cfr. art. 1, comma 4, l. n. 120 del 2007, che limita lo svolgimento delle attività in regime intra

moenia, «in via residuale, presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete». [↑](#)

45. Cfr. art. 1, comma 4, lett. a-bis), b), c), f) e g), l. n. 120 del 2007, nel testo risultante dalle successive modificazioni; d.P.C.m. 27 marzo 2000, spec. artt. 4-7; artt. 88-91 CCNL Area Sanità 2019-2021, sottoscritto il 23 gennaio 2024. [↑](#)
46. Corte cost., 29 luglio 2024, n. 153, spec. par. 3.1.2-3.1.4, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, commi 1 e 2, l. reg. Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, nella parte in cui consentiva lo svolgimento dell'ALPI presso strutture private accreditate. La Corte ha ricondotto il divieto di cui all'art. 1, comma 4, l. n. 120 del 2007 ai principi fondamentali della «tutela della salute» e al principio di esclusività del rapporto con il SSN. Cfr. altresì Corte cost., 21 dicembre 2018, n. 238, e 23 dicembre 1993, n. 457. [↑](#)
47. Cass. civ., sez. lav., 21 agosto 2025, n. 23664 ha ritenuto legittimo il licenziamento per giusta causa di un medico autore di una gestione irregolare dell'attività libero-professionale, accompagnata dalla percezione diretta di denaro e da condotte fraudolente relative alla presenza in servizio. [↑](#)
48. Si v. Corte conti, sez. giur. Liguria, 2 agosto 2009, n. 375; Chindemi D. (2011), Responsabilità contabile e danno erariale delle ASL e del medico, in Responsabilità civile e previdenza, n. 6, pp. 1400 ss. [↑](#)
49. Maniccia A. (2016), L'attività del medico intramoenia: la controversa interpretazione dell'elemento della ragione d'ufficio per la configurabilità della fattispecie di peculato, in Cassazione penale, n. 3, pp. 1029 ss., nota a Cass. pen., sez. VI, 21 maggio 2015, n. 35988. [↑](#)
50. Cass. pen., sez. VI, n. 20264 del 2019, e Cass. pen., sez. VI, n. 15945 del 2021, sulla configurabilità del peculato in caso di appropriazione delle somme riscosse per prestazioni intramurarie e dovute all'ente. Anche nell'esercizio dell'attività intramuraria "allargata", infatti, il medico dipendente di una struttura ospedaliera riveste la qualifica di pubblico ufficiale, trattandosi di un'attività inserita in una programmazione unitaria regionale e soggetta a controlli volti a consentirne lo svolgimento nel rispetto delle finalità istituzionali dell'ente, con predeterminazione delle tariffe nonché della quota da riscuotere per conto dell'ente stesso. Cfr. Cass. pen., sez. VI, n. 24717 del 2024, che ha chiarito che il delitto di peculato è configurabile solo se le somme, percepite dal medico nell'ambito di prestazioni effettivamente rese in regime di *intra moenia* allargata, siano detenute per ragioni dell'ufficio, annullando con rinvio la sentenza di merito che non aveva accertato se l'attività fosse realmente riconducibile al circuito autorizzato dell'ALPI. Si v. Vallini A. (2024), Gli incerti confini tra pubblico e privato nelle qualifiche soggettive, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, n. 2, pp. 545 ss.; Calussi C. (2023), La responsabilità sanitaria prima e dopo la legge Gelli-Bianco, il danno differenziale e da lesione del consenso informato e le polizze claims made, in Giustizia Civile, 12 ottobre 2023, nota a Trib. Firenze, sez. IV, 12 giugno 2023. [↑](#)
51. Da ult. Cass. pen., sez. VI, 9 giugno 2026, n. 21144; Sez. V, 09 gennaio 2025, n. 15887. [↑](#)
52. Princigalli A.M., La libera professione dei medici ospedalieri, cit., p. 532 ss. [↑](#)
53. Art. 1, comma 4, lett. g), l. 3 agosto 2007, n. 120, cit. Il limite quantitativo è posto dall'art. 15-*quinquies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che vieta che i volumi dell'attività intramuraria superino quelli assicurati nell'attività istituzionale, anche al fine di governare le c.d. liste d'attesa. De Angelis M. (2017), Decisione amministrativa, effettività e prestazione: il caso delle liste d'attesa in sanità, relazione AIPDA; Bottari C., Foglietta F., Vandelli L. (2013), Welfare e servizio sanitario: quali strategie per superare la crisi, Rimini, Maggioli. [↑](#)
54. Art. 1, comma 4, legge n. 120 del 2007, cit. Cfr. Consito M. (2010), Le prestazioni accessorie in sanità, cit., p. 46 ss. [↑](#)
55. AGENAS, *Report dei Monitoraggi Nazionali ex ante dei tempi di attesa per l'attività libero-professionale intramuraria (ALPI) e volumi di prestazioni ambulatoriali e di ricovero erogate in attività Istituzionale e ALPI*. Anno 2024, p. 10 ss. Su cui v. Valfrè A., Turati G. (2026), Quanto conta l'intramoenia nella sanità italiana, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 29 maggio 2026. [↑](#)
56. AGENAS, *Report ALPI 2024*, cit., p. 36 ss. Il Report rileva, a livello di singola struttura, prestazioni ambulatoriali per le quali l'incidenza dell'ALPI supera il 50% e, per i ricoveri programmabili, differenze molto ampie nei tempi medi. I dati non consentono, isolatamente, di accertare condotte elusive o conflitti di interesse, ma mostrano l'insufficienza di una verifica condotta sui soli valori nazionali aggregati. [↑](#)
57. Corte cost., 14 novembre 2008, n. 371, spec. massima n. 32928 e punto 14.2 secondo cui la destituzione per «grave inadempienza» costituisce principio fondamentale; spetta alle Regioni stabilire i casi in cui essa ricorre, disciplinare il procedimento e fissare le altre sanzioni per le inadempienze di minore rilievo. La stessa pronuncia ha censurato l'«eccessiva

procedimentalizzazione» statale degli aspetti attuativi dell'ALPI. [↑](#)

58. *Ibid.* [↑](#)

59. Cfr. Corte cost. n. 301 del 2013, che ha precisato che tali previsioni statali, pur dettagliate e immediatamente operative, devono lasciare alla disciplina regionale adeguati margini di attuazione. [↑](#)

60. L.r. Piemonte 17 luglio 2025, n. 11, recante «Misure per garantire modalità uniformi di esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria sul territorio regionale». [↑](#)

61. Le linee guida e lo schema di regolamento-tipo sono stati approvati con deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte 23 settembre 2025, n. 117-20078 (B.U.R. Piemonte 29 settembre 2025, n. 39, suppl. ord. n. 4). [↑](#)

62. Art. 1, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 502 del 1992, in cui si definiscono le Aziende sanitarie locali come «aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale» individuandone la fonte della relativa disciplina nell'«atto aziendale di diritto privato». Sulle criticità di tale modello «ibrido» e sul necessario superamento dell'«equivoco della riforma aziendalistica»: Civitarese Matteucci S., Dugato M., Pioggia A., Racca G.M. (a cura di) (2008), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario: un primo bilancio*, Milano, FrancoAngeli; Racca G.M. (2022), *Salute*, in *Enciclopedia del diritto*, I Tematici, Milano, Giuffrè, p. 1004; Sulla diversa qualificazione dell'atto aziendale degli enti sanitari, in termini di «regolamento di organizzazione»: Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 174. [↑](#)

63. Cfr. Corte cost., 19 novembre 2024, n. 202 che ha censurato l'attribuzione «integrale» a un ente regionale di funzioni proprie delle aziende sanitarie (nella specie, il reclutamento e la gestione del personale sanitario), effettuata «prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento» con queste ultime e con i rispettivi organi di vertice, su cui: Sdanganelli G. (2025), *L'illegittimità costituzionale dell'accentramento regionale delle funzioni aziendali di reclutamento del personale sanitario*, in questa Rivista, n. 1, pp. 117 ss. Cfr. similmente, Corte cost., n. 9 del 2022, in materia di organizzazione del servizio regionale di pronto soccorso. [↑](#)

64. Art. 3, comma 1, l.r. Piemonte n. 11 del 2025. [↑](#)

65. Artt. 1 e 3 l.r. Piemonte n. 11 del 2025; deliberazione Cons. reg. Piemonte 23 settembre 2025, n. 117-20078, schema di regolamento-tipo, artt. 2 e 14. L'art. 2 richiede, tra l'altro, la prevalenza dell'attività istituzionale, il rispetto dei volumi programmati, lo svolgimento dell'ALPI fuori dall'orario di servizio, la separazione dei percorsi, la tracciabilità dei pagamenti, la contabilità separata e la copertura integrale dei costi. [↑](#)

66. V. deliberazione Cons. reg. Piemonte 23 settembre 2025, n. 117-20078, schema di regolamento-tipo, spec. art. 2, punti 1.1-1.14. [↑](#)

67. AGENAS, *Report ALPI 2024*, cit., pp. 31-33 e 36. Per il Piemonte, il report riporta, nel 2024, 482.211 prestazioni in ALPI e 4.762.498 in regime istituzionale, con un'incidenza del 9,2%; sono indicati ricavi (ALPI) pari a 16.476 euro per 1.000 abitanti, rispetto alla media nazionale di 15.603 euro. In particolare, le quote raggiungono il 63% per la visita di chirurgia vascolare e il 50% per la visita ginecologica, nonché il 50,3% per l'ecografia ostetrico-ginecologica. [↑](#)

68. AGENAS, *Report ALPI 2024*, cit., p. 21 ss. A livello nazionale, il 91% dell'attività rilevata è svolto esclusivamente negli spazi aziendali, l'8,8% presso studi privati collegati alla rete aziendale o altre strutture pubbliche convenzionate e lo 0,1% in studi non ancora collegati in rete; quest'ultima modalità residua in Piemonte, oltre che in Lazio e Sicilia. [↑](#)

69. Deliberazione Cons. reg. Piemonte 23 settembre 2025, n. 117-20078, schema di regolamento-tipo, art. 2, punti 1.9 e 1.10, e artt. 24 e 30. [↑](#)

70. *Ivi*, art. 14, commi 1-3, e art. 15, comma 10; per l'ALPI allargata, art. 48, commi 1, 3 e 4. [↑](#)

71. *Ivi*, art. 2, punti 1.4, 1.5, 1.8 e 1.11; art. 6, commi 1-3; artt. 17 ss. [↑](#)

72. *Ivi*, art. 2, punto 1.3; art. 24; art. 30, commi 3-6. V. anche art. 1, comma 4, lett. d), e) e g), l. 3 agosto 2007, n. 120, e art. 15-*quinquies*, comma 3, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. [↑](#)

73. *Ivi*, art. 2, punto 1.9, e art. 30, commi 1-6. [↑](#)

74. *Ivi*, art. 6, comma 3; artt. 17-19; art. 30. [↑](#)

75. Cfr. *ivi*, art. 30, commi 3 e 5, lett. a)-c); per l'ALPI allargata, art. 37, punti 1.10 e 1.11. [↑](#)

76. *Ivi*, art. 2, punti 1.7-1.10; art. 13, comma 5; art. 18, commi 3-6. Per l'ALPI allargata, v. art. 37, punto 1.9; art. 47, comma 5; art. 49, commi 3-6. [↑](#)

77. V. art. 1, commi 4 e 4-*bis*, l. 3 agosto 2007, n. 120, cit.; deliberazione Cons. reg. Piemonte 23 settembre 2025, n. 117-20078, schema di regolamento-tipo, art. 2, punto 1.11, art. 6, comma 4, e artt. 36 e 51. [↑](#)

78. *Ivi*, art. 51, comma 1, lett. d). La deroga per gli studi professionali associati è subordinata alla completa tracciabilità delle singole prestazioni effettuate da tutti i professionisti e all'assenza di addebiti a carico dell'azienda. [↑](#)
79. *Ivi*, art. 13, commi 6-12, e art. 47, commi 6-13; per sanzioni e fattispecie di illeciti disciplinari, v. artt. 25 e 26. [↑](#)
80. V. artt. 4 e 5 l.r. Piemonte n. 11 del 2025. Il termine ordinario per l'adozione o l'aggiornamento del regolamento è di trenta giorni dall'approvazione della deliberazione consiliare; la diffida assegna ulteriori dieci giorni. Sulla soglia statale minima del 20%, v. art. 1, comma 7, l. 3 agosto 2007, n. 120, e Corte cost., 11 dicembre 2013, n. 301. [↑](#)

La partecipazione degli enti religiosi alle comunità energetiche rinnovabili (CER)

DAMARIDE ZILIANI^{III}

(Abstract) ITA

Il recepimento delle direttive europee RED II e IEMD è alla base della recente introduzione, nell'ordinamento italiano, della disciplina delle comunità energetiche. Il contributo si concentra su un aspetto particolare, ossia la possibilità di partecipazione degli enti religiosi a tali realtà. Oggetti di particolare attenzione sono il nodo della scelta della forma giuridica più idonea e, a valle, le linee guida operative emanate al riguardo dalla Conferenza Episcopale Italiana. Dalla lettura della normativa e dall'analisi delle possibili ragioni di adesione degli enti ecclesiastici emerge la valutazione dei benefici economici e della coerenza con l'identità confessionale e i valori espressi dalla Chiesa cattolica.

(Abstract) EN

The transposition of the RED II and IEMD Directives into Italian law has laid the groundwork for the recent regulation of energy communities within the Italian legal system. This article examines a specific aspect of that development, namely the participation of religious entities in such organisations. Particular attention is paid to the choice of the most suitable legal form and, subsequently, to the operational guidelines issued by the Italian Episcopal Conference. Through an analysis of the relevant legal framework and of the possible motivations underlying the involvement of ecclesiastical entities in energy communities, the article highlights both the economic advantages associated with participation and its compatibility with the religious identity and values upheld by the Catholic Church.

Sommario:

1. Premessa - 2. Il quadro normativo delle CER nel raffronto con le CEC - 3. Gli enti religiosi come membri di una CER - 4. La forma giuridica delle CER con partecipazione di enti religiosi - 5. Il Vademecum CEI, tra indirizzo applicativo e limiti canonico-civilistici alla partecipazione degli enti ecclesiastici alle CER - 5.1 I benefici economici derivanti dal coinvolgimento degli enti religiosi nelle comunità energetiche rinnovabili - 5.2 La dimensione valoriale della partecipazione degli enti ecclesiastici alle CER - 6. Osservazioni conclusive

1. Premessa

Le comunità energetiche rinnovabili rappresentano uno degli strumenti attraverso cui il diritto dell'Unione europea e il legislatore nazionale intendono promuovere la cosiddetta «transizione energetica partecipata», radicata nelle specificità (anche sociali) dei singoli territori e orientata alla produzione e condivisione di energia proveniente da fonti rinnovabili. Nel quadro delineato dalle direttive RED II e IEMD (rispettivamente, direttiva 2018/2001/UE e direttiva 2019/944/UE) poi acquisito e integrato dal legislatore italiano, tali configurazioni assumono rilievo non solo sul piano energetico e ambientale, ma anche sotto il profilo organizzativo e soggettivo, poiché coinvolgono una pluralità di attori, pubblici e privati.

Tra i soggetti che il legislatore ammette quali membri delle CER figurano gli enti religiosi. Tale dato, solo apparentemente lineare, apre una serie di questioni di particolare interesse, poiché impone di verificare in quale modo tali enti possano inserirsi in una struttura organizzativa connotata da apertura partecipativa, *governance* condivisa, autonomia soggettiva e finalità non lucrative.

L'adesione degli enti religiosi alle comunità energetiche rinnovabili non costituisce un'evenienza meramente ammissibile sul piano normativo, ma rappresenta una forma particolarmente significativa di attuazione del modello comunitario dell'energia. Condizione necessaria è che la struttura giuridica della CER sia coerente con i principi della partecipazione aperta e volontaria, con le esigenze di autonomia patrimoniale e con il peculiare regime organizzativo proprio degli enti religiosi. Muovendo da tali premesse, il vero nodo non pare essere tanto la legittimazione degli enti religiosi a prendere parte alle CER, quanto l'individuazione dei modelli organizzativi più idonei allo scopo, nonché delle corrette modalità di coordinamento tra disciplina civilistica, normativa energetica e indicazioni applicative provenienti dalla CEI.

In tale prospettiva, il presente lavoro riepiloga dapprima il quadro normativo delle CER e la natura del loro rapporto con le CEC, per poi soffermarsi sulla nozione di «ente religioso» rilevante ai fini della partecipazione alla comunità energetica. Successivamente, l'analisi si concentra sul problema della forma giuridica – che costituisce un concreto profilo problematico – alla luce dei criteri di compatibilità tra disciplina energetica e statuto organizzativo degli enti religiosi. Infine, si propone una prima lettura del *Vademecum* della Conferenza Episcopale Italiana (22 maggio 2024), che viene esaminato quale documento di indirizzo applicativo, che determinerà in concreto le scelte organizzative e orienterà la coerenza tra adesione alle CER e finalità proprie degli enti ecclesiastici.

2. Il quadro normativo delle CER nel raffronto con le CEC

L'inscindibile legame tra il diritto e il mercato impone alle istituzioni europee di interrogarsi circa l'effettività delle politiche aziendali eco-sostenibili, al fine di scongiurare il rischio di mere configurazioni di facciata. Tale questione di fondo, unita alla crescente preoccupazione per l'approvvigionamento energetico acuita all'instabilità politica internazionale, ha mosso le istituzioni europee a una politica autodefinitasi «lungimirante in materia di cambiamenti climatici»^[1]. Essa è basata su tre pilastri, così definiti dalla stessa normativa europea: «*energy efficiency first*»; «*global leadership in renewable energies*» e «*a fair deal for consumers*»^[2]. La visione europea è quella di «un'Unione dell'energia che mette in primo piano i cittadini che svolgono un ruolo attivo nella transizione energetica, si

avvantaggiano delle nuove tecnologie per pagare di meno e partecipano attivamente al mercato, e che tutela i consumatori vulnerabili»^[4].

Il programma ha trovato disciplina in un articolato pacchetto di misure legislative intitolato *Clean Energy for all European Package*, il cui proposito – secondo le parole di un commentatore – «*was not only liberalisation of the sector, but also the energy transition*»^[5]. Esso ha incluso la *Renewable Energy Directive* 2018/2001/UE (c.d. RED II)^[6], poi aggiornata dalla Direttiva 2023/2413 (c.d. RED III)^[7], e la *Internal Energy Market Directive* 2019/944/UE (c.d. IEMD). È stata così istituita l'identità giuridica delle comunità energetiche, distinte tra comunità energetiche rinnovabili (da qui in avanti indicate come CER) e comunità energetiche di cittadini (nel prosieguo, per brevità, CEC).

Nel nostro ordinamento, le comunità energetiche rinnovabili sono state recepite dall'art. 42-bis del d.l. n. 162/2019 (c.d. "milleproroghe", che si limitava a richiamare le definizioni dettate dalla direttiva 2018/2001), convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8. In seguito, i decreti legislativi n. 199/2021 e n. 210/2021 hanno consolidato la disciplina, ampliandone i termini e valorizzando il nuovo istituto. Dalla definizione normativa si può desumere già *prima facie* l'essenza dell'istituto, che è stata identificata nel «trittico della sostenibilità», sociale, economica e ambientale^[8]. La CER può essere sinteticamente definita come un sistema di condivisione di energia 'pulita' e autoprodotta, nella cooperazione tra due o più soggetti insediati in contiguità su un dato territorio.

L'art. 42-bis del d.l. n. 62/2019 attuava solo in parte la direttiva e imponeva lo stringente limite temporale di sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso per l'avviamento dei nuovi impianti, su cui, peraltro, erano posti stringenti vincoli dimensionali. Di fatto, era circoscritta la possibilità di accesso ai soli impianti fotovoltaici^[9]. Inoltre, altra restrizione coinvolgeva l'utilizzo delle sole cabine c.d. secondarie che consentono la trasformazione dell'energia in medio/bassa tensione, tale da renderla fruibile per le utenze domestiche e commerciali.

Nei successivi d.lgs. n. 199/2021 e 210/2021 si è avuto un più maturo e rifinito recepimento della direttiva europea. In particolare, si è estesa la gamma di soggetti capaci del coinvolgimento in una CER, nel cui alveo comparvero anche gli enti religiosi^[10]. Si è conclamata, altresì, la possibilità di utilizzo di cabine c.d. 'primarie' (anche denominate MT/AT) ossia trasformatori di energia ad alta tensione in energia a media tensione, destinata ad essere poi distribuita capillarmente sul territorio^[11].

Alle CER è attribuita la qualifica di soggetti di diritto autonomo. Esse sono strutturate localmente e hanno il compito di produrre, consumare e distribuire ai membri energia proveniente da fonti rinnovabili attraverso la predisposizione e lo sfruttamento di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici o a biomassa^[12]. È elemento precipuo delle CER l'assenza di finalità lucrativa quale scopo principale. Il soddisfacimento dell'interesse dei partecipanti deriva dall'autoconsumo e dagli incentivi previsti per favorire tale attività, che da un punto di vista complessivo alleggerisce il sistema economico da oneri di importazione, essendo l'UE un insieme di nazioni povere di risorse naturali ed energetiche. La forma giuridica che le comunità possono assumere non è delineata dal legislatore (si tornerà su questo aspetto nel prosieguo), poiché si auspica che possa esservi, sotto questo punto di vista, la massima flessibilità compatibile con le norme interne, potendo oggi assumere le CER anche la veste di ente di Terzo Settore^[13].

L'obiettivo del nuovo istituto è quello di implementare benefici ambientali, economici e sociali in aree locali o a livello di comunità ai suoi soci o membri^[141]. Ciò incentiva l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili mediante il coinvolgimento di consumatori, produttori e dei c.d. «prosumer»^[151], intesi quali soggetti che cumulano le attività di produzione e di autoconsumo energetico^[161]. La partecipazione è aperta e volontaria: principio fondamentale nelle interazioni con gli enti religiosi a cui verrà dato risalto nel prosieguo. Ciò rende i partecipanti liberi di entrare e uscire da una CER^[171].

Le CER hanno finalità sociali che si ritengono assolute nel sostegno a soggetti vulnerabili e famiglie, che possono essere coinvolte come soggetti terzi nel consumo energetico rinnovabile. Vi è infatti una stretta connessione dell'istituto giuridico con il territorio e la generalità della cittadinanza, il che rappresenta un'importante attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito all'art. 118, c. 4° Cost., il quale «porta a comporre iniziative dei privati e attività istituzionali in un disegno complessivo»^[181]. In quest'ottica la sussidiarietà non rappresenta né un limite all'attività degli enti pubblici, né una subordinazione dei soggetti privati all'amministrazione statale. I privati operano in prima persona non solo allineando il proprio interesse a quello pubblico, ma divenendo essi stessi un veicolo di attuazione e supporto di interessi convergenti più ampi e diffusi^[191].

La costituzione delle CER può realizzare una collaborazione tra attori pubblici e privati anche attraverso l'istituzione di amministrazioni condivise^[201], vale a dire collaborazioni tra enti pubblici, del terzo settore e privati cittadini al fine di realizzare opere e servizi pubblici utili alla collettività^[211]. Questo modello è ispirato a valori e principi come la fiducia reciproca, la trasparenza, la responsabilità, la sostenibilità e l'autonomia civica, la prossimità e la territorialità^[221]. A tal proposito, le pubbliche amministrazioni talvolta indicano delle procedure ad evidenza pubblica con ad oggetto la specifica realizzazione di una CER^[231].

Per poter istituire o aderire a una CER i partecipanti devono soddisfare il requisito territoriale della *vicinitas* con gli impianti. Tale principio prevede che gli utenti e gli impianti siano collegati a punti del prelievo di energia (POD) facenti capo alla medesima «cabina primaria»^[241]. Inoltre, lo scambio di energia avviene spesso attraverso il modello di regolazione virtuale che sfrutta la rete pubblica per lo scambio di energia. Esemplicando, i partecipanti possono decidere di non dotarsi di una rete privata per la condivisione energetica, ma avvalersi della rete pubblica già esistente, riducendo o addirittura annullando i costi di cablaggio e connessione tra le utenze^[251].

D'altra parte, le CEC (Comunità energetiche di cittadini), definite all'art. 2, par. 1, n. 11 Iemd^[261], favoriscono invece quella che viene definita la «cittadinanza partecipativa», per cui i cittadini stessi divengono *prosumer*, il che li rende soggetti attivi e di particolare rilievo nel quadro della riforma energetica^[271]. Il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 210 ha fedelmente recepito la Direttiva EMED, aggiungendo disposizioni operative simili a quelle previste per le CER. Il recente d.lgs. 7 gennaio 2026 n. 3 ha poi integrato e perfezionato la disciplina.

Le affinità tra le due Comunità energetiche (CER e CEC) sono ravvisabili in cinque capisaldi, che possono essere così riassunti: i) sono soggetti giuridici distinti dai propri componenti e create attraverso un contratto di diritto privato; ii) si propongono obiettivi ambientali, sociali ed economici attraverso il legame con il territorio e la collettività locale; presentano strutture aperte in entrata e in uscita^[281] (c.d. 'principio della porta aperta'); iii) perseguono fini prevalentemente mutualistici di condivisione e autoconsumo dell'energia elettrica; iv)

esercitano attività afferenti all'energia derivante da fonti rinnovabili; v) gli impianti possono essere messi a disposizione anche da un «produttore terzo, non socio o membro»^[29] della Comunità, ma è necessario che l'impianto sia nella completa disponibilità della comunità energetica. Ciò richiede un accordo contrattuale con il proprietario dell'impianto che sancisca l'impegno a garantire la continuità operativa dello stesso, nonché il divieto di interruzione arbitraria, al fine di consentire la piena fruizione dell'energia prodotta e soddisfare le finalità della comunità.

Per contro, a differenza di quanto previsto per la CER, la CEC non richiede alcuna qualifica soggettiva per l'adesione. A titolo esemplificativo, le PMI possono prendervi parte con il vincolo che la partecipazione alla comunità non può rappresentare l'attività commerciale principale^[30]. Inoltre, solo alle CER è richiesta l'autonomia del soggetto giuridico, per cui la democraticità impone «piena parità tra i suoi membri, i quali si trovano al suo interno in una posizione di equità gli uni rispetto agli altri»^[31]. Da ultimo, le CEC coprono un'ampia gamma di attività esercitabili come distribuzione, fornitura, aggregazione, stoccaggio dell'energia, servizi di ricarica per veicoli elettrici ecc. (escludendo la produzione di energia)^[32], mentre le CER, d'altro canto, si occupano di generare energia da fonti rinnovabili non fossili^[33].

3. Gli enti religiosi come membri di una CER

Il d.lgs. 199/2021 menziona gli «enti religiosi» tra coloro che possono essere membri di una CER. Tale locuzione supera quella più tradizionale di «enti ecclesiastici». Quest'ultima, da un punto di vista strettamente definitorio, richiederebbe il legame con una *ecclesia*, cioè una comunità cristiana, risultando così escludente per quelle confessioni che non possono e/o non vogliono qualificarsi come «chiesa» in senso stretto^[34]. Pertanto, con la scelta terminologica «enti religiosi» il legislatore ha inteso prevenire, con scelta che risulta condivisibile, dubbi semantici che nel campo del diritto ecclesiastico sono talora affiorati in relazioni a fattispecie affini. Si ritiene che l'accezione di religiosità di un ente sia da intendersi come «ogni forma di organizzazione a carattere religioso senza alcuna specificazione circa l'appartenenza [ad una specifica confessione religiosa] o modalità operativa e status giuridico in ambito civilistico»^[35]. Tale interpretazione risulta pertanto inclusiva degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, ma, anche, di associazioni, enti di fatto, ecc. Questa lettura risulta coerente in richiamo all'art. 20 Cost. che, ponendo l'accento sulla finalità degli enti oggetto di tutela, estende le sue garanzie a forme giuridiche che rimarrebbero altrimenti escluse da più restrittive categorie tradizionali^[36].

Una specifica attenzione deve essere rivolta all'ente ecclesiastico un cui ramo assume le vesti di ente del Terzo Settore^[37]. Esiste la possibilità di costituire una sezione (un «ramo», appunto) con qualifica di ente del Terzo Settore (ETS) svolgente attività di interesse generale ex art. 5 d.lgs. 117/2017. Ciò naturalmente comporta, come richiesto dalla normativa, la costituzione di un patrimonio separato dall'ente ecclesiastico d'origine, con vincolo di destinazione e apposita tenuta di libri contabili. Parte della dottrina^[38] solleva dubbi circa la possibilità per un ente religioso ramificato ETS di partecipare ad una CER, poiché si ravvisa, da un lato, la necessità di una partecipazione aperta e volontaria ex artt. 31, 32 d.lgs. 199/2021 alle Comunità energetiche e, per converso, l'esigenza di controllo da parte dell'autorità ecclesiastica. Segnatamente, secondo tale orientamento, «la circostanza che il ramo ETS sia privo di autonoma soggettività giuridica - in quanto estensione dell'ente religioso - non appare compatibile con uno dei principali requisiti che le CER devono possedere»^[39].

Tuttavia, tale assunto non convince, in quanto il fatto stesso che il legislatore includa nell'alveo dei potenziali membri di una CER gli enti religiosi porta a escludere che il controllo da parte di una autorità ecclesiastica sugli stessi collida con gli obiettivi propri della Comunità. Inoltre, in accezione pratica, nei bandi indetti dalle pubbliche amministrazioni per la costituzione di CER compare talvolta, nell'elenco dei possibili partecipanti, la previsione di "enti religiosi civilmente riconosciuti" quali soggetti di Terzo Settore^[40]. Infine, una considerazione può essere mossa circa la peculiarità dei rami ETS. L'art. 5 del d.lgs. 117/2017 (c.d. *Codice del Terzo Settore*) individua le attività di interesse generale, tra cui la produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo (lista aggiornata dal [d.l. 199/2021](#)), che devono essere svolte dagli enti in via esclusiva e principale. Ciò stona con la natura dell'ente ecclesiastico. Infatti, dalla lettura congiunta dell'art. 7, c. 2°, n. 3, l. 121/1985 e dell'art. 15 della l. 222/1985 emerge la necessaria prevalenza delle attività di religione o culto, potendo svolgere solo in termini subvalenti altre attività^[41].

Per tale motivo il legislatore ha previsto un profilo di ulteriore specialità all'art. 4 CTS, ultimo comma, con cui si dà agli enti religiosi civilmente riconosciuti la possibilità di costituire al loro interno rami di attività d'interesse generale. Questo consente all'organizzazione confessionale di mantenere come asse portante la propria missione spirituale e di culto, affiancandovi una specifica sezione dedicata ai progetti di utilità sociale ed eventualmente alle attività secondarie previste dall'art. 6 del CTS^[42]. Questo ramo comunque ha indipendenza organizzativa e contabile. Sono infatti previste e richieste, segnatamente, l'adozione di uno specifico regolamento in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata depositato nel RUNTS^[43]; la costituzione di un patrimonio destinato; e la tenuta di scritture contabili e separate. Pertanto si reputa che, sebbene il ramo ETS sia sottoposto, in una certa misura, al controllo dell'Autorità ecclesiastica (poiché facente capo a un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto), l'autonomia contabile e organizzativa che lo caratterizza consente la piena compatibilità del modello organizzativo religioso ramificato ETS con la configurazione giuridica di una CER.

4. La forma giuridica delle CER con partecipazione di enti religiosi

Il legislatore non ha imposto un modello organizzativo tipico o unitario per le CER, lasciando ai partecipanti la scelta della veste giuridica ritenuta più adeguata, purché coerente con i requisiti funzionali dell'istituto.

Tale opzione legislativa, ispirata a esigenze di flessibilità, pone però un problema specifico quando alla comunità partecipano, tra altri, enti religiosi, i quali richiedono assetti organizzativi idonei a coniugare apertura partecipativa, controllo interno e protezione patrimoniale. Il legislatore ha volutamente lasciato spazio all'elasticità e alla possibilità degli interessati di scegliere soluzioni anche innovative circa la veste giuridica delle CER. Per questo vi è chi, in dottrina, ha definito tali realtà come «sovra-tipiche»^[44]. In sostanza si sfruttano i modelli preesistenti nel rispetto dei fini, e - come è stato osservato - «questa scelta ha permesso di favorire un radicamento rapido e diffuso, evitando la rigidità di un modello unico e rendendo più agevole l'adesione di soggetti già attivi sul territorio»^[45].

Con riferimento alle CER con l'adesione di enti religiosi, se sul piano legislativo, la forma è rimessa all'autonomia dei partecipanti, sul piano applicativo, il Vademecum CEI a cura del Tavolo Tecnico sulle Comunità Energetiche della Conferenza Episcopale Italiana^[46], orienta

invece la scelta verso modelli che garantiscano chiarezza di *governance*, autonomia patrimoniale e libertà di recesso. Il *vademecum* indica, invero, le forme giuridiche compatibili con l'adesione di un ente ecclesiastico, proponendo alcune raccomandazioni. Tra queste si precisa anzitutto che, a prescindere dalla forma giuridica scelta, va in ogni caso favorita un'opzione che abbia un governo societario chiaro, con autonomia patrimoniale perfetta e che garantisca libertà di recesso *ad nutum*.

La scelta della forma giuridica della CER assume perciò un rilievo decisivo quando tra i membri partecipano enti religiosi. Essa deve risultare compatibile non solo con la disciplina energetica e civilistica della comunità, ma anche con le esigenze di governo, controllo, autonomia patrimoniale e responsabilità proprie degli enti ecclesiastici o religiosi coinvolti. Da questa angolazione, la valutazione delle diverse forme giuridiche deve essere condotta alla luce di almeno cinque criteri: i) conformità al principio della partecipazione aperta e volontaria; ii) trasparenza della *governance*; iii) grado di autonomia patrimoniale; iv) effettiva praticabilità del recesso; v) compatibilità con i controlli interni e con il regime amministrativo proprio degli enti religiosi.

Va premesso, in ordine alla qualificazione CER, che la legge del 26 luglio 2023 n. 95 all'art. 1, c. 1° (in conversione al d.l. del 29 maggio 2023 n. 57) rende possibile l'attribuzione della veste di ente del Terzo Settore. L'elenco delle attività di interesse generale ha infatti subito un sensibile ampliamento, includendo ora la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili. Il modello ETS è in piena sintonia con i profili giuridici della CER^[42]. In particolare c'è compatibilità nelle finalità non lucrative; nell'autonomia del soggetto CER rispetto ai suoi membri; nei fini di autoconsumo di energia pulita; e nella libera partecipazione (il cd. 'principio della porta aperta').

Tra i modelli associativi assume un particolare rilievo la distinzione tra associazioni riconosciute e non riconosciute. Le prime, essendo dotate di personalità giuridica, garantiscono un'autonomia patrimoniale perfetta che riduce l'esposizione dei partecipanti e, nel caso di specie, limita i rischi economici e reputazionali per l'ente religioso aderente. Le seconde, invece, presentano una più labile separazione patrimoniale, con conseguenti criticità sotto il profilo della responsabilità. Non stupisce, pertanto, che il *vademecum* CEI orienti gli enti ecclesiastici verso modelli associativi riconosciuti, anche in ragione della maggiore stabilità organizzativa e della migliore trasparenza e riconoscibilità della *governance*. Si comprende che la CEI inviti le CER già oggi esistenti e cheentino sull'adesione di enti religiosi, qualificate come associazioni non riconosciute, a trasformarsi in associazioni riconosciute al fine di ridurre i rischi tanto finanziari, quanto reputazionali per gli enti religiosi. Ciò comporta che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo così come richiesto dal D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (nel caso di CER costituitasi nella forma giuridica di ETS è richiesto ex art. 22, c. 4° d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 un patrimonio minimo in somma liquida e disponibile non inferiore a 15.000 euro per le associazioni e a 30.000 euro per le fondazioni).

Sul piano funzionale, inoltre, il modello associativo appare del tutto coerente con la struttura 'aperta' della CER, poiché consente di valorizzare, anche mediante il voto capitario, la dimensione partecipativa e non meramente patrimoniale della comunità. Ciò consente all'ente religioso di mantenere il proprio peso partecipativo a prescindere da eventuali variazioni di capitale altrimenti potenzialmente idonee ad alterarne l'equilibrio.

Anche la fondazione di partecipazione può costituire un modello astrattamente idoneo,

soprattutto quando si intenda coniugare una base patrimoniale stabile con forme di coinvolgimento progressivo di nuovi aderenti. È stato, invero, evidenziato che «la fondazione di partecipazione è un ente non lucrativo che nasce come reazione all'inadeguatezza del modello tradizionale di fondazione, connotato dal distacco dell'ente dal fondatore, da una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo e dalla posizione servente dell'organo amministrativo» ^[48].

Questo modello consente flessibilità nella *governance* permettendo di attribuire nell'atto costitutivo influenza differenziata alla tipologia di socio. Essa presenta il vantaggio di una *governance* modellabile statutariamente e può risultare utile nei contesti in cui l'ente religioso promotore voglia conservare un ruolo propulsivo senza tuttavia escludere il coinvolgimento di altri soggetti del territorio. Resta però necessario verificare con particolare attenzione che lo statuto assicuri un effettivo accesso dei partecipanti e non comprometta, in concreto, il principio della partecipazione aperta e volontaria richiesto dalla disciplina delle CER.

Più complessa è la valutazione del modello cooperativo, nel quale è previsto il voto capitario, benché derogabile *ex art.* 2538, cc. 2° e 3° c.c., con intenzione espressa nell'atto costitutivo. Da un lato, la cooperativa condivide con la CER taluni profili di mutualità e, almeno tendenzialmente, una logica di partecipazione non lucrativa. Dall'altro lato, la disciplina codicistica del recesso del socio cooperatore (art. 2532 c.c.), subordinato alla verifica dei presupposti legali e statutari, può entrare in tensione con il principio della 'porta aperta', soprattutto nella sua applicazione in uscita. Ne consegue che la forma cooperativa non può dirsi incompatibile in via astratta e generalizzata, ma richiede una valutazione casistica della concreta disciplina statutaria, affinché il regime del recesso non si traduca in una compressione indebita della libertà di uscita dei membri della comunità.

Ciò che, in concreto, fa dubitare della percorribilità *sic et simpliciter* del modello cooperativo per le CER - o quantomeno evidenzia una possibile tensione - è il disposto dell'art. 2532 c.c. Emerge infatti che il socio cooperatore può recedere dalla società nei casi previsti dalla legge e dall'atto costitutivo, ma la dichiarazione di recesso deve essere esaminata dagli amministratori entro sessanta giorni dalla ricezione. Se non sussistono i presupposti del recesso, gli amministratori potrebbero rigettarla. Pertanto, affinché sia rispettato il principio della porta aperta, è essenziale che l'atto costitutivo sia privo di clausole limitative circa la facoltà di recesso.

Ancor più problematico appare il ricorso al consorzio, tradizionalmente costruito attorno alla cooperazione tra imprenditori per la disciplina o lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. Sotto questo profilo, il modello consortile non sembra generalmente il più adatto alla partecipazione di enti religiosi in quanto tali, salvo particolari configurazioni nelle quali l'ente partecipi attraverso articolazioni dotate di specifica operatività economica. La prudenza del *vademecum* CEI nel non privilegiare tale modulo appare dunque del tutto comprensibile.

Quanto alle società di capitali, esse paiono, in prima battuta, le meno coerenti con la fisionomia della CER, in ragione della tradizionale centralità dello scopo lucrativo e della possibile prevalenza della logica del capitale su quella partecipativa. Pertanto, sembrerebbe, a prima vista, doversi escludere tale veste giuridica dato l'evidente conflitto tra lo scopo della divisione agli utili e le finalità mutualistiche tipiche delle CER. Tale riserva, tuttavia, si attenua con riferimento alle società che assumano la qualifica di impresa

sociale disciplinate nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112. Esse perseguono attività di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, favorendo il più ampio coinvolgimento di lavoratori, utenti e altri soggetti interessati^[49]. È possibile prospettare che, in tale configurazione, la società può diventare compatibile con l'adesione di enti religiosi, a condizione che lo statuto escluda assetti distorsivi rispetto alla finalità mutualistica e alla effettiva apertura della comunità.

Infine, un'interessante sollecitazione viene sollevata dalla CEI circa la possibilità di costituire delle 'CER-ombrello'. Esse renderebbero agevole l'implementazione del modello in più località attraverso una sorta di 'federazione' attorno a un'unica CER di dimensioni superiori. «In ambito ecclesiale questo può tradursi nella partecipazione di più parrocchie ad una medesima configurazione/CER a seconda della loro ubicazione. Potrebbe anche consentire la costituzione di un'unica CER che si estenda su più diocesi»^[50].

In definitiva, la libertà sancita dalla normativa nella scelta della forma giuridica non esime dall'individuare il modello più coerente con la speciale posizione degli enti religiosi. Sotto questo profilo, il criterio decisivo non è l'astratta compatibilità tipologica, bensì la capacità della struttura prescelta di assicurare insieme: apertura partecipativa, chiarezza decisionale, autonomia patrimoniale, praticabilità del recesso e sostenibilità del controllo interno. Per tali ragioni, il modello associativo riconosciuto - eventualmente integrato dalla disciplina del Terzo settore ove ne ricorrano i presupposti - sembra rappresentare, almeno in via generale, la soluzione più lineare per una CER con la presenza degli enti religiosi, mentre gli altri schemi richiedono adattamenti statutari più complessi e non sempre privi di criticità.

5. Il vademecum CEI, tra indirizzo applicativo e limiti canonico-civilistici alla partecipazione degli enti ecclesiastici alle CER

Dal punto di vista degli enti ecclesiastici cattolici, un ruolo centrale viene oggi svolto, sul piano applicativo, dal già più volte menzionato *vademecum* della Conferenza Episcopale Italiana intitolato *Le comunità energetiche rinnovabili: elementi etici, tecnici, economico-giuridici per gli enti religiosi*. Il documento è stato emanato il 22 maggio 2024 dal Tavolo tecnico sulle Comunità energetiche rinnovabili della Conferenza Episcopale Italiana e costituisce il principale strumento di indirizzo rivolto agli enti ecclesiastici cattolici intenzionati a promuovere o aderire a una CER. La rilevanza del *vademecum* si spiega anche alla luce della posizione istituzionale della CEI, cui l'ordinamento civile riconosce personalità giuridica quale ente ecclesiastico^[51], e che, sul piano canonico, esercita funzioni di coordinamento e integrazione nelle materie di interesse comune tra ordinamento ecclesiale e ordinamento civile^[52].

In ragione di ciò il documento non si limita a offrire indicazioni tecniche, ma richiama l'attenzione sugli specifici presupposti canonici e civilistici che devono essere considerati dagli enti ecclesiastici prima di procedere all'installazione di impianti fotovoltaici o all'ingresso in una CER.

Sotto il primo profilo, il *vademecum* evidenzia che l'installazione degli impianti e l'adesione a una comunità energetica possono integrare atti di straordinaria amministrazione, con la conseguente necessità di munirsi della prescritta autorizzazione canonica dell'ordinario diocesano competente^[53]. Come indicato dal documento, la materia in oggetto può dirsi

inclusa tra gli atti di straordinaria amministrazione, poiché espressamente menzionata nell'Allegato C dell'*Istruzione in materia amministrativa*^[54] della CEI dell'1° settembre 2005 che definisce l'alveo di tali fattispecie. Il controllo canonico prende le forme della *licentia* (secondo quanto disposto dal canone 1281 del vigente *Codex*^[55]) e dev'essere data per iscritto dall'ordinario diocesano al quale è soggetto l'ente canonico^[56]. La valutazione che l'Ordinario deve esperire comprenderà la sostenibilità economica e la fattibilità degli impianti, nonché i profili professionali e reputazionali degli esecutori dei lavori. Così per la partecipazione alla CER: la sua sostenibilità economica e la fattibilità, nonché la forma giuridica che si intende adottare. Qualora, invece, il Vescovo diocesano ponga in essere in prima persona gli atti di straordinaria amministrazione, quale amministratore e gestore della diocesi stessa, deve farsi riferimento al can. 1277. Al Vescovo diocesano è attribuita la facoltà di compiere tali atti previo consenso del consiglio per gli affari economici e del collegio dei consultori.

A questo ordine di considerazioni occorre aggiungerne un altro, relativo alla condizione *de facto* per cui spesso, nella realtà italiana, i beni di interesse religioso hanno anche una qualificata rilevanza storico-culturale.

In merito ai vincoli architettonici e paesaggistici, occorre prendere in considerazione la disciplina vigente in materia sia sul fronte canonistico, sia su quello civile. Quanto alla normativa concordataria, l'Accordo di revisione del 18 febbraio 1984, all'art. 12, ha previsto l'adozione di norme volte alla conservazione del patrimonio culturale della Chiesa cattolica. Tale impegno è stato attuato dapprima con l'intesa fra il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Presidente della CEI del 13 settembre 1996, tradotta nel D.P.R. 26 settembre 1996, n. 571, poi abrogato e sostituito, per effetto della nuova intesa tra Ministero per i beni e le attività culturali ed il Presidente della CEI del 26 gennaio 2005, tradotta nel D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78 che meglio ha parametrato le modalità di collaborazione tra le competenti autorità ecclesiastiche e civili. Quest'ultima ha consentito un adeguamento pattizio all'entrata in vigore del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. del 22 gennaio 2004 n. 42). Va inoltre sottolineato che la disciplina canonica prescrive espressamente (can. 1284, §§2-3) agli amministratori dei beni ecclesiastici di valore culturale di osservare le leggi civili vigenti in materia^[57].

Sui beni con vincolo architettonico è possibile l'esecuzione di opere e lavori, purché intervenga l'autorizzazione dalla competente Soprintendenza di archeologia, belle arti e paesaggio (art. 21 d.lgs. n. 42/2004). Il D.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78 all'art. 1, commi 3-5 disciplina la procedura collaborativa di intervento su tali beni. In particolare è sempre indetta una riunione tra i competenti organi centrali e periferici del Ministero e gli organismi ecclesiastici per la definizione dei progetti da intraprendere.

Anche in relazione ai beni di interesse paesaggistico è possibile intervenire, ma in subordine al vincolo di specifica autorizzazione da parte del Comune o Regione, su parere della Soprintendenza^[58].

Infine, il recente [testo unico delle energie rinnovabili](#) (d. lgs. 25 novembre 2024 n. 190) ha abrogato l'art. 9 del d.l. 1° marzo 2022, n. 17 (convertito nella legge 27 aprile 2022, n. 34), che disciplinava l'installazione di pannelli solari. Quanto al regime autorizzativo relativo agli impianti fotovoltaici, l'art. 7 del d.lgs. 190/2024 dispone che, per le aree o gli immobili di cui all'articolo 136, co. 1 lettere b) e c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la realizzazione degli interventi è consentita previo rilascio dell'autorizzazione dell'autorità

preposta alla tutela del vincolo paesaggistico (entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza), previo parere vincolante della Soprintendenza competente (entro 20 giorni). Tale autorizzazione non è tuttavia prescritta, per i soli beni indicati all'articolo 136, co. 1, lett. c), del medesimo Codice, qualora gli interventi non siano visibili dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici oppure a patto che le coperture e i manti siano realizzati in materiali della tradizione locale.

Anche sotto questo profilo, dunque, il *vademecum* conferma che l'adesione degli enti ecclesiastici alle CER richiede una valutazione integrata, nella quale la sostenibilità energetica deve conciliarsi con la disciplina canonica dell'amministrazione dei beni e con il sistema civilistico e pubblicistico di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

5.1. I benefici economici derivanti dal coinvolgimento degli enti religiosi nelle comunità energetiche rinnovabili

È proprio alla luce di tale valutazione integrata che può ora apprezzarsi il rilievo delle utilità economiche sottese all'adesione degli enti ecclesiastici alle CER, riconducibili, in termini essenziali, a tre distinti versanti: il sistema delle tariffe premio e dei contributi, il beneficio connesso all'autoconsumo e la valorizzazione dell'energia non immediatamente consumata.

Nel D.M. n. 414/2023 (cd. *decreto CER*) sono previste agevolazioni per incoraggiare la partecipazione alle CER. Agli artt. da 3 a 6 del D.M. n. 414/2023 (in attuazione dell'art. 8 d.lgs. 199/2021) è stata introdotta una tariffa premio ventennale sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa. Quest'ultima è composta da una parte fissa (stabilita in relazione alla dimensione dell'impianto) e una variabile in rapporto al prezzo di mercato. Si deduce che tale «tariffa incentivante è inversamente proporzionale alla potenza degli impianti e al prezzo di mercato dell'energia»^[59]. Il contributo comporta variazioni anche su base regionale; in particolare, le regioni del Centro e Nord Italia riceveranno un extra di 4 e 10 €/MWh.

Altro incentivo è previsto all'art. 6 TIAD^[60] (in attuazione dell'art. 32 co. 3 lett. a d.lgs. 199/2021) denominato contributo per la valorizzazione dell'energia elettrica autoconsumata (CACV) calcolato dal GSE^[61] in ottemperanza alle indicazioni ARERA^[62].

È poi previsto all'art. 27 d.l. n. 19/2026 un contributo a fondo perduto erogato in conto capitale, fino a un massimo del 40% delle spese, per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ubicati in Comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti.

La possibilità di consumare *in loco* l'energia elettrica prodotta (a prescindere che il soggetto sia o meno proprietario dell'impianto generatore) consente di ridurre i costi legati alle componenti variabili dell'utenza elettrica (ogni membro CER, infatti, continuerà a versare il corrispettivo al proprio fornitore di energia^[63]). L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), al fine di consentire ad una CER di operare più efficacemente, come si è già accennato, ha optato per il modello di regolazione virtuale^[64], diverso dal tradizionale modello fisico. Questo non presuppone la costruzione di nuove reti elettriche private per lo scambio energetico, ma si appoggia alla rete pubblica già esistente. Ciò comporta che ogni utenza sia collegata alla pubblica rete attraverso un punto di connessione del prelievo di energia (POD). L'utente beneficia della produzione dell'impianto CER prelevando l'energia dalla rete pubblica e, dunque, ricevendo fattura di energia elettrica dal proprio fornitore.

L'energia non consumata con l'autoconsumo fisico può essere ceduta tramite il Ritiro

Dedicato operato dal GSE o vendita autonomamente. Inoltre è previsto che la parte eccedente della tariffa premio sia obbligatoriamente destinata a finalità sociali o a consumatori diversi dalle imprese ^[65].

Ne risulta, dunque, che il coinvolgimento degli enti ecclesiastici nelle CER può tradursi in un insieme articolato di vantaggi economici, che non si esauriscono nella mera riduzione della spesa energetica, ma si estendono alla fruizione di incentivi pubblici e alla valorizzazione dell'energia condivisa o eccedente.

Questa dimensione solidaristica di condivisione e di distribuzione delle risorse economiche ed energetiche è ben evidente nelle CER partecipate da diocesi e parrocchie presenti nel territorio italiano. Si pensi, ad esempio, alla Comunità energetica rinnovabile e solidale (CERS) di Rodello (CN) nata nel 2023 su impulso della Diocesi di Alba, del comune di Rodello, e della Fondazione dei Santi Lorenzo e Tebaldo. Essa ad oggi coinvolge ventotto aderenti e si estende su tre cabine primarie. Specifica attenzione merita la scelta operata dai promotori circa la devoluzione degli incentivi, destinati alla tutela delle aree boschive e della biodiversità, e alle attività culturali e turistiche, con specifica inclusione di persone giovani affette da disabilità ^[66]. Questa pregevole iniziativa si traduce nel coinvolgimento attivo della comunità e di soggetti vulnerabili, creando opportunità di lavoro ed esaltando la coesione con il territorio.

5.2. La dimensione valoriale della partecipazione degli enti ecclesiastici alle CER

Come emerge dall'esemplificazione appena riportata, i benefici derivanti dagli incentivi non esauriscono il significato della partecipazione ecclesiale alle CER, la cui portata più profonda si coglie solo ove questa dimensione economica venga ricondotta entro l'orizzonte valoriale e comunitario proprio della riflessione ecclesiale. Ne deriva che acquistano rilievo le indicazioni dell'enciclica *Laudato si'* (24 maggio 2015), la quale colloca la cura del Creato entro una visione relazionale e integrale della persona e della comunità. In tale atto magisteriale, papa Francesco sollecita i fedeli a ragionare circa la responsabilità che ognuno assume nella cura del Creato: «L'esistenza umana si basa su tre relazioni fondamentali strettamente connesse: la relazione con Dio, quella con il prossimo e quella con la terra». In seguito, tali dimensioni sono definite come «tre relazioni vitali» ^[67]. Il Pontefice carica di significato nozioni dalla specifica valenza ecologica, enfatizzando una visione integrale della vita sul presupposto che «tutto nel mondo è intimamente connesso» ^[68]. Questa prospettiva è messa in risalto anche nel pensiero del filosofo norvegese Arne Næss, ideatore del concetto di «ecologia profonda» (*deep ecology*). Egli analizzò il cambiamento da una tradizionale visione antropocentrica, a una concezione «andata progressivamente focalizzandosi sulla Terra e sul tessuto di relazioni che si instaurano fra esseri viventi, umani e non umani (ecocentrismo relazionale)» ^[69]. Tale principio si rivela fondamentale per interpretare il pensiero del Pontefice. A tal riguardo, infatti, nella prefazione al *vademecum*, il Presidente della CEI, cardinale Matteo Zuppi, pone in evidenza le comunità energetiche come espressione dell'ecologia integrale in quanto, anzitutto, «comunità».

Papa Francesco, al n. 23 della *Laudato si'* e successivamente nell'esortazione apostolica *Laudate Deum* del 4 ottobre 2023, insisteva sulla necessità che la comunità ecclesiale comprenda profondamente e custodisca la casa comune minacciata da alterazioni di equilibri naturali e climatici. Sulla stessa linea è anche il cosiddetto *Green Deal* europeo, che punta a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e da cui discendono le direttive

RED II e IEMD di cui si è detto in apertura di queste pagine. L'enciclica pontificia non ha mancato di estendere i suoi effetti anche sul piano politico, sollecitando a un radicale cambiamento da parte delle istituzioni nazionali e internazionali^[70].

Dal documento in oggetto emerge una spiccata propensione a impiegare i beni ecclesiali in una declinazione pratica di 'ecologia integrale'. L'approccio olistico dell'ecologia integrale unisce l'ambiente naturale, cioè le condizioni fisiche di sviluppo degli organismi e dell'ecosistema, con l'ambiente umano, ossia una dimensione sociale e spirituale. La finalità delle comunità energetiche infatti non è meramente l'implementazione di sistemi di risparmio economico-finanziario o di dimostrazione, anche ai fini reputazionali, di aver dato attuazione alle direttive europee, bensì implica parimenti il supporto a fasce più fragili della popolazione^[71] e la compartecipazione della comunità locale.

Pare del tutto coerente che il *vademecum* auspichi che le CER possano contribuire a contrastare le disuguaglianze e la povertà energetica, anche attraverso la partecipazione agli strumenti giuridici che l'ordinamento mette a disposizione per incentivare l'adesione a iniziative coerenti con gli indirizzi ecclesiali^[72].

6. Osservazioni conclusive

In definitiva, l'indagine svolta mostra come la presenza degli enti religiosi alle comunità energetiche rinnovabili non costituisca una mera evenienza consentita dal dato normativo, ma rappresenti una delle applicazioni più significative del modello comunitario dell'energia, proprio perché in essa convergono radicamento territoriale, finalità non lucrative, amministrazione responsabile dei beni e vocazione solidaristica.

Da questa prospettiva, la questione decisiva non risiede tanto nell'astratta ammissibilità dell'adesione degli enti ecclesiastici alle CER, quanto nella capacità di conformare tale partecipazione entro assetti organizzativi coerenti, nei quali il principio della porta aperta, la chiarezza della *governance*, l'autonomia patrimoniale e la praticabilità del recesso si armonizzino con le peculiarità dell'ordinamento canonico e con il sistema civilistico e pubblicistico di tutela dei beni culturali e paesaggistici. Proprio per questo il *Vademecum* della Conferenza Episcopale Italiana assume rilievo non soltanto operativo, ma anche sistematico: esso non si limita a offrire indicazioni prudenziali, bensì contribuisce a ricondurre entro un quadro unitario i profili energetici, patrimoniali, canonici e sociali della scelta.

Ne consegue che le CER, per gli enti ecclesiastici, non possono essere lette esclusivamente come strumenti di efficientamento o di contenimento dei costi, benché tali utilità restino rilevanti, ma devono essere comprese come occasioni di attuazione concreta di una responsabilità comunitaria verso il territorio, di contrasto alla povertà energetica e di promozione di quell'ecologia integrale che il magistero della Chiesa ha posto al centro della riflessione sul rapporto tra persona, comunità e creato.

Sotto questo profilo, il modello associativo riconosciuto, eventualmente integrato dalla disciplina del Terzo settore ove ne ricorrano i presupposti, sembra offrire la soluzione più lineare; ma, più in generale, il contributo conferma che la riuscita delle CER a partecipazione religiosa dipenderà dalla capacità della prassi di tradurre la flessibilità legislativa in assetti statutari e gestionali realmente coerenti con la funzione propria di tali enti. È precisamente in questa saldatura tra sostenibilità energetica, ordine giuridico e

finalità solidaristiche che si coglie la più autentica portata dell'istituto.

In prospettiva evolutiva, il ruolo degli enti religiosi nella transizione energetica appare destinato a rafforzarsi. Tali enti, infatti, dispongono spesso di beni immobili radicati nel territorio, di una riconoscibile e indiscutibile capacità aggregativa e di una naturale vocazione solidaristica, elementi che possono renderli promotori qualificati di iniziative energetiche comunitarie. La CER può così diventare non soltanto uno strumento di efficientamento e contenimento dei costi, ma anche un dispositivo giuridico di prossimità, capace di connettere cura del patrimonio, contrasto alla povertà energetica, educazione ambientale e sostegno alle fragilità locali.

Non mancano, tuttavia, possibili criticità applicative. Esse riguardano, anzitutto, la corretta individuazione della forma giuridica, la disciplina del recesso, la distribuzione degli incentivi, la separazione patrimoniale, il coordinamento tra controlli canonici e *governance* della comunità, nonché la compatibilità degli interventi sugli immobili ecclesiastici con la tutela dei beni culturali e paesaggistici. A ciò si aggiungono i rischi di gestione opaca, di sottovalutazione degli oneri tecnici e di utilizzo meramente reputazionale della sostenibilità.

La sfida futura sarà dunque evitare che le CER ecclesiali si riducano a operazioni di risparmio energetico o di immagine, valorizzandole invece come forme di amministrazione responsabile dei beni e di partecipazione solidale alla transizione ecologica.

1. Laureanda in Giurisprudenza, Università degli Studi di Bergamo. [↑](#)
2. COM/2015/080. [↑](#)
3. Sokołowski M. M. (2018), *European Law on the Energy Communities: a Long Way to a Direct Legal Framework*, in *European Energy and Environmental Law Review*, p. 60. [↑](#)
4. COM/2015/080 punto 1, p. 2. [↑](#)
5. Diestelmeier L., Kuiken D. (2022), *Is Sharing Caring? "Energy Sharing" within Energy Communities under EU Law*, in Fleming R., De Graaf K.J., Hancher L., Woerdman E. (a cura di), *A Force of Energy: Essays in Energy Law in Honour of Professor Martha Roggenkamp*, Groningen, 276. [↑](#)
6. Per un approfondimento sull'inquadramento giuridico delle CER si vedano Dugato M. (a cura di) (2026), *Le comunità energetiche rinnovabili tra mito e realtà. Un'analisi interdisciplinare*, Torino, G. Giappichelli Editore; Spina G. (2023), *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte I*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9, pp. 530-537; Spina G. (2023), *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte I*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10, pp. 602-608; Castelli A. (2023), *CER e disciplina regionale: la Corte costituzionale traccia i limiti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 11, pp. 675-680; Renna M. (2024), *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Nuove leggi civili commentate*, pp. 161-196; Aruta Improta Maltese A. (2024), *La tutela ambientale nella costituzione italiana: il punto della situazione*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, XXII, pp. 73-113. [↑](#)
7. La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 5/2026. Circa le novità introdotte si veda Muratori A. (2026), *La nuova disciplina dei siti idonei all'insediamento di impianti produttivi di energia rinnovabile*, in *Ambiente & Sviluppo*, 3, pp. 6-20; Carrieri R. (2026), *Energie rinnovabili: recepita la direttiva europea RED III*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, 8, pp. 54-56. A titolo esemplificativo e di completezza si sottolinea, citando quest'ultimo A., che «viene ampliato e precisato il concetto di fonti energetiche rinnovabili, includendo esplicitamente nuove tipologie di energia emergenti, come l'energia osmotica, con l'obiettivo di rendere il quadro normativo tecnologicamente neutro e coerente con l'evoluzione delle soluzioni di generazione». [↑](#)
8. Caravita di Toritto A. (2025), *Comunità Energetiche Rinnovabili. Contratto, personalismo costituzionale e soggettività*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2, p. 130. [↑](#)
9. Balestra L. (2023), *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giurisprudenza italiana*, 12, p. 2775. [↑](#)
10. L'art. 31 co. 1, lett. b, d.lgs. 199/2021 definisce la platea dei possibili aderenti o fondatori, tra cui figurano espressamente gli enti religiosi, nonché gli enti del terzo settore. [↑](#)

11. Per un maggior approfondimento circa le qualifiche tecnico-operative si veda il documento GSE (2022), *Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa*. [↑](#)
12. Comunque, sebbene l'attività principale sia l'autoproduzione, non si esclude che possano essere svolte attività complementari. A titolo esemplificativo attività ludiche, ricreative, turistiche, di ristorazione ecc. Cfr. Nadalutti M., Gaeta A. (2024), *Le Comunità Energetiche Rinnovabili come "strumento" funzionale allo sviluppo sostenibile*, in *Fisco*, 22, p. 2085. [↑](#)
13. Il d.l n. 57/2023 poi convertito in l. n. 95/2023 ha ampliato l'alveo delle attività di interesse generale riferibili agli enti del Terzo settore includendovi la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia pulita. [↑](#)
14. art. 31 co.1 lett. a d.lgs. 199/2021. [↑](#)
15. Si tratta di un neologismo introdotto dal sociologo statunitense Alvin Toffler in Toffler A. (1980), *The third wave*, William Morrow & Company, New York. Egli coniò questo termine per descrivere la fusione tra produttore e consumatore, prevedendo che, nella società post-industriale, le persone avrebbero iniziato a creare beni e servizi per uso proprio. La definizione di prosumer è stata inserita dall'ARERA nell'Allegato A alla deliberazione 18 maggio 2012, 188/2012/E/COM, poi modificato e integrato con le delibere del 20 febbraio 2014, 59/2014/E/COM, 11 dicembre 2014, 605/2014/E/COM e 18 maggio 2017, 338/2017/E/COM, in www.arera.it. [↑](#)
16. All'art. 31 co.1 lett. b, d.lgs. 199/2021 si elencano i soggetti che possono essere soci o membri: persone fisiche, PMI, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore, associazioni di protezione ambientale, e amministrazioni locali. [↑](#)
17. Sul punto Cusa E. (2020), *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 1, p. 85: «Le comunità energetiche devono essere organizzazioni completamente aperte. Il che si ricava dal combinato disposto, da un canto, degli artt. 2, punto 16), lett. a), 22.1, 22.4, lett. f), direttiva 2018/2001/UE e, dall'altro canto, dagli artt. 2, punto 11), lett. a), 16.1, lett. a) e b), 16.2, lett. a), direttiva 2019/944/UE. L'apertura in parola [...] è da intendersi sia in entrata, sia in uscita, benché il diritto di lasciare la comunità sia espressamente previsto solo per le CEC con l'art. 16.1, lett. b), direttiva 2019/944/UE». Il d.lgs. 199/2021 ha poi positivizzato il principio della porta aperta. [↑](#)
18. Trimarchi Banfi F. (2018), *La sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, pp. 213-214. [↑](#)
19. In questo senso, la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, n. 77/2023/PASP, al par. 4.1.3.1., spiega che la partecipazione di soggetti privati alle «comunità energetiche può senz'altro comportare un notevole valore aggiunto in termini di diffusione di tali fonti di produzione a livello locale e di accesso a capitali privati aggiuntivi, con incremento degli investimenti sul territorio, delle possibilità di scelta per i consumatori, nonché di una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica». [↑](#)
20. Monticelli S., Ruggeri L. (2022), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, p. 43. [↑](#)
21. Valga, in proposito, rammentare che la sentenza della Corte costituzionale del 26 giugno 2020, n. 131 definisce la teoria dell'amministrazione condivisa come «convergenza di obiettivi e [...] aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale». [↑](#)
22. Per un approfondimento si veda Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, G. Giappichelli Editore; Arena G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, pp. 29-65; Arena G. (2020), *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1157-1449; Arena G., Bombardelli M. (a cura di) (2022), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Quaderni della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento - Editoriale Scientifica. [↑](#)
23. Grigoletto A. (2026), *Bandi e finanziamenti a supporto delle comunità energetiche*, in *Linee Guida Community CER (Le CACER per un sistema di cooperazione energetica fra Terzo settore, imprese e PA)*, 1, pp. 24-30 illustra esemplificazioni di bandi, in cui, peraltro, è previsto il coinvolgimento degli enti religiosi civilmente riconosciuti; locuzione tratta dal Codice del Terzo Settore. [↑](#)
24. «Nel definire cosa debba intendersi per 'vicinanza', il legislatore nazionale ha prescritto che per la soddisfazione di tale requisito i membri/soci controllanti debbano essere situati 'nel territorio degli

stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione'. *Vicinitas*, ancor più rilevante sotto un ulteriore profilo: si prescrive, infatti, che la percezione degli incentivi di cui all'art. 8 d.lgs. 199/2021 e delle restituzioni delle componenti tariffarie di cui all'art. 32 del medesimo decreto, è subordinata alla circostanza che gli impianti di produzione e i punti di prelievo dei membri siano connessi alla porzione di rete di distribuzione sottesa alla stessa cabina primaria» da Caravita di Toritto A. (2025), *Comunità Energetiche Rinnovabili. Contratto, personalismo costituzionale e soggettività*, op. cit., p. 132. Inoltre, come osservato in precedenza, il primo intervento di recepimento della direttiva circoscriveva la partecipazione dei membri alla sola c.d. «cabina secondaria»; solo in una fase successiva tale assetto è stato superato, fino a ricomprendere la c.d. «cabina primaria». Ciò ha esteso l'area geografica riferibile al concetto di *vicinitas*. Sul punto Tortello E. (2022), *Le energie rinnovabili e le comunità energetiche*, in *Verso le Comunità Energetiche Rinnovabili - QUADERNI redatti da Ecoistituto di Reggio Emilia e Genova*, p. 33 s. spiega: «Secondariamente si è data la possibilità di collegarsi alla cabina primaria (sono circa 2000 in Italia) invece che alla secondaria. Questo permetterà di raccogliere in una stessa CER abitanti di palazzi di zone diverse della città o di paesi diversi purché facenti capo alla stessa cabina primaria (lo scambio è in molti casi puramente "virtuale")». L'intero numero della citata rivista tratta in termini tecnico-ingegneristici il tema delle CER offrendo approfondimento ed esemplificazioni. [↑](#)

25. Per un approfondimento e confronto con il tradizionale modello fisico si veda RSE (2020), *Gli schemi di Autoconsumo Collettivo e le Comunità dell'Energia* (www.dossierse.it), dossier n. 17/2020. [↑](#)
26. All'art. 2, par. 1, n. 11 Iemd, la CEC è definita come «un soggetto giuridico che: a) è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese; b) ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari; e c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci». [↑](#)
27. Monticelli S., Ruggeri L. (2022), *La via italiana alle comunità energetiche*, op. cit., p. 50. [↑](#)
28. Piselli R. (2023), *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1-2, p. 121. [↑](#)
29. GSE, *Configurazioni per l'autoconsumo diffuso*, disponibile al sito internet www.gse.it, consultato il 31 maggio 2026. Per un approfondimento circa la proprietà degli impianti e il diritto di superficie si veda Mauro R. (2026), *Relazione sul diritto di superficie per la realizzazione di impianti FER*, in *Linee Guida Community CER (Le CACER per un sistema di cooperazione energetica fra Terzo settore, imprese e PA)*, 1, p. 16 ss. [↑](#)
30. art. 31 co.1 lett. c d.lgs. 199/2021. Per un approfondimento circa la natura imprenditoriale e il rapporto con le CER si veda Dealessi F., Lanciani A., Nocera I.L. (2024), *Comunità Energetiche Rinnovabili. Alcuni profili problematici: nozione di P.M.I., rapporto di mandato e natura imprenditoriale*, in *Giureta (Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente)*, XXII, pp. 267-300. [↑](#)
31. Sartarelli L. (2023), *Comunità energetiche rinnovabili, cosa sono e come funzionano*, in www.smartius.it, par. 3, consultato il 31 maggio 2026. Per un vasto approfondimento sulle somiglianze e differenze tra i due modelli di comunità energetiche si veda Cusa E. (2020), *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, op.cit., pp. 71-126; Piselli R. (2023), *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, op.cit., pp. 117-137. [↑](#)
32. Sul punto Balestra L. (2023), *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, op.cit., p. 2776. [↑](#)
33. i.e. energia eolica, solare (solare termico e fotovoltaico) e geotermica, energia dell'ambiente, energia mareomotrice, del moto ondoso e altre forme di energia marina, energia idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. Così come esplicitato all'art. 2 pt.1 dir. 2018/2001/UE. [↑](#)
34. Alcuni esempi: gli «enti ebraici civilmente riconosciuti» (ai sensi della l. 8 marzo 1989, n. 101); gli «enti religiosi buddhisti civilmente riconosciuti» (l. 31 dicembre 2012, n. 245); gli «enti religiosi induisti civilmente riconosciuti» (l. 31 dicembre 2012, n. 246) e ancora gli «enti dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai civilmente riconosciuti» (l. 28 giugno 2016, n. 130). [↑](#)
35. Vitali E., Chizzoniti A. G. (2012), *Manuale breve Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè Editore, p. 93 s. [↑](#)

36. Ivi, p. 94. Per un approfondimento sui distinguo dottrinali tra ente ecclesiastico, ente confessionale e ente religioso si veda Bettetini A. (2019), *Ente Ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre; Floris P. (1997), *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e giurisprudenziali*, Torino, G. Giappichelli Editore; Franceschi F. (2024), *Il finanziamento degli enti confessionali fra tradizione e innovazione, Volume I - Gli enti cattolici*, Torino, G. Giappichelli Editore; Bettetini A. (2024), *Gli enti e i beni ecclesiastici Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario (fondato da Piero Schlesinger e continuato da Francesco Donato Busnelli e Giulio Ponzanelli)*, 3ª ed., Milano, Giuffrè Editore; Consorti P., Gori L., Rossi E. (2021), *Diritto del terzo settore*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino; Berlingò S. (1992), *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, Il Mulino; Fuccillo A. e Decimo L. (a cura di) (2022), *Gli enti religiosi. Tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Napoli, Editoriale Scientifica. [↑](#)
37. Tamponi M. (2024), *Gli enti religiosi nel codice del Terzo Settore*, in *Diritto ed Economia del Terzo Settore*, 1, pp. 81-100; Di Gregorio C., Verginella E. (2023), *Enti religiosi, ETS e RUNTS: le ragioni di una scelta*, in *Cooperative e Enti non profit*, 1, pp. 20-36; Fucillo A., Decimo L. (2023), *La costituzione del ramo "ETS" e l'"impresa sociale" dell'ente religioso civilmente riconosciuto*, in *Notariato*, 5, pp. 525-537; Alpa G., Florio A. (2025), *Codice del Terzo Settore. d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Commentario per articoli*, Pisa, Pacini Giuridica; Romagno G. W. (2024), *Profili della separazione patrimoniale degli enti religiosi civilmente riconosciuti nella disciplina del codice del terzo settore e del decreto sull'impresa sociale*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1, pp. 410-427; Consorti P. (2018), *L'impatto del nuovo codice del Terzo Settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (disponibile al sito internet www.statoechiese.it), 4; Ferrante M. (2019), *Enti religiosi/ecclesiastici e Riforma del Terzo Settore*, Torino, G. Giappichelli Editore; Cavana P. (a cura di) (2021), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del terzo settore*, Torino, G. Giappichelli Editore. [↑](#)
38. IPAB (2024), *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, p. 725 s.; Frediani A., Gro D. (2024), *Terzo settore, l'ente religioso può entrare in una comunica energetica come Ets*, in *Norme&Tributi Plus Fisco* (www.ntplusfisco.ilsole24ore.com). [↑](#)
39. Frediani A., Gro D. (2024), *Terzo settore, l'ente religioso può entrare in una comunica energetica come Ets*, op.cit. [↑](#)
40. Grigoletto A. (2026), *Bandi e finanziamenti a supporto delle comunità energetiche*, op.cit., p. 24. [↑](#)
41. Bettetini A. (2024), *Gli enti e i beni ecclesiastici Art. 831*, op.cit., p. 278. [↑](#)
42. Al fine di favorire la costituzione proficua di rami ETS, la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) ha fornito indicazioni operative per Diocesi e Parrocchie ove chiarisce, tra gli altri, i benefici tributari e fiscali che ne possono derivare nel documento CEI (2026) *Enti ecclesiastici e Riforma del Terzo Settore Indicazioni operative per Diocesi e Parrocchie* (www.giuridico.chiesacattolica.it). [↑](#)
43. Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Consorti P., Gori L., Rossi E. (2021), *Diritto del terzo settore*, op. cit., p. 91 ss. spiega i relativi adempimenti. In proposito, vedasi altresì Nocera I.L. (2019), *Il registro unico e il regime pubblicitario degli enti del terzo settore (Articoli 45-54)*, in Donati F. e Sanchini F. (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 215-248. [↑](#)
44. Carbone M. C. (2025), *La povertà energetica nel sistema costituzionale. Linee argomentative per un inquadramento giuridico in via di definizione*, in *Giureta (Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente)*, XXIII, p. 845. [↑](#)
45. *Ibidem*. [↑](#)
46. Cfr. *infra*, §5. [↑](#)
47. Pesticcio P.A. (2024), *ETS e qualifica di Comunità energetica rinnovabile*, in *Cooperative e enti non profit*, 2, pp. 13-19 compara i modelli e ne verifica la compatibilità. [↑](#)
48. Maltoni M. (2007), *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana di Notariato* (disponibile al sito internet www.elibrary.fondazione-notariato.it). Per approfondimenti si vedano Bellezza E., Florian F. (2006), *Le fondazioni di partecipazione*, Piacenza, La Tribuna; AA.VV. (2021), *Le fondazioni di partecipazione*, Sicchiero G. (a cura di), in *Giurisprudenza Italiana*, 11, 2492-2534; Sicchiero G. (a cura di) (2024), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, Giuffrè; Giurato D. (2026), *Fondazione, impresa sociale e terzo settore*, Torino, G. Giappichelli Editore. [↑](#)
49. Piselli R. (2023), *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, op. cit., p. 128 ss. [↑](#)
50. CEI (2024), *Le Comunità Energetiche Rinnovabili: elementi etici, tecnici, economico-giuridici per gli enti religiosi*, Vademecum, p. 45. [↑](#)

51. In forza della l. **20 maggio 1985, n. 222 art. 13 circa le disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.** [↑](#)
52. Berlingò S., Tigano M. (2008), *Lezioni di diritto canonico*, Torino, G. Giappichelli Editore, p. 23. [↑](#)
53. L'Ordinario è generalmente incarnato dal Vescovo diocesano, ma, ai sensi dell'art. 134 Codice di Diritto Canonico, può includere, oltre ovviamente al Santo Padre, anche coloro che godono di potestà esecutiva ordinaria generale, vale a dire i Vicari generali ed episcopali; e parimenti, per i propri membri, i Superiori maggiori degli istituti religiosi di diritto pontificio clericali e delle società di vita apostolica di diritto pontificio clericali, che possiedono almeno potestà esecutiva ordinaria. [↑](#)
54. CEI (2005), *Istruzione in materia amministrativa*, in *notiziario della Conferenza episcopale italiana*, n. 8/9, pp. 419-420 (ALLEGATO C - Decreto di determinazione degli atti di straordinaria amministrazione per le persone giuridiche soggette al Vescovo diocesano (cfr. can. 1281 § 2)). [↑](#)
55. Codice Giovanneo-Paolino del 1983. [↑](#)
56. Bettetini A., Perego A. (2024), *Lezioni di diritto patrimoniale canonico*, Torino, G. Giappichelli Editore, p. 166 ss. [↑](#)
57. *Ivi*, p. 375 ss. [↑](#)
58. Gli artt. 136 e 142 d.lgs. 42/2004 danno specifica definizione di tali beni. Per verificare in concreto quali beni sono così classificati è possibile la consultazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) o fare richiesta del *Certificato di sussistenza di vincolo paesaggistico* all'amministrazione competente. [↑](#)
59. Nadalutti M., Gaeta A. (2024), *Le comunità energetiche rinnovabili come "strumento" funzionale allo sviluppo sostenibile*, *op.cit.*, p. 2088. Per un approfondimento, nelle pagine successive gli autori esaminano dettagliatamente i profili fiscali legati alla partecipazione ad una CER. [↑](#)
60. Testo Integrato dell'Autoconsumo Diffuso emanato dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Allegato A alla deliberazione 727/2022/R/eel come integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/eel). [↑](#)
61. Gestore dei servizi energetici. [↑](#)
62. Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. [↑](#)
63. Balestra L. (2023), *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, *op.cit.*, p. 2775; Grignani A. (2022), *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2, p. 122 s. [↑](#)
64. ARERA (2020), *Orientamenti per la regolazione delle partite economiche relative all'energia oggetto di autoconsumo collettivo o di condivisione nell'ambito di comunità di energia rinnovabile* (www.arera.it), 112/2020/R/EEL. [↑](#)
65. Il sostegno alle fasce di popolazione può avvenire proprio «attraverso l'allocazione della quota eccedentaria qualora l'energia elettrica incentivata annualmente superi il 55% di energia immessa dagli impianti rientranti nella configurazione (o il 45% in caso di impianti per i quali si è acceduto anche a un contributo in conto capitale), la quota di incentivo afferente all'energia elettrica incentivata che eccede tali soglie deve essere destinata ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzata per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti» come indicato dal GSE (www.gse.it), consultato 1 giugno 2026. Si veda inoltre Ferrero M. (2025), *Allocazione della quota eccedentaria dell'incentivo nelle Comunità energetiche rinnovabili*, in *Linee Guida Community CER (Le CACER per un sistema di cooperazione energetica fra Terzo settore, imprese e PA)*, 1, pp. 19-20. Per il calcolo della quota eccedentaria GSE (2025), *DECRETO CACER e TIAD - Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR*, 2.2.2.1.3. [↑](#)
66. Come evidenzia Don Valerio Pennasso, già direttore dell'Ufficio Nazionale per i beni culturali ecclesiastici e l'edilizia di culto della Segreteria Generale della Conferenza Episcopale Italiana, Parroco della Diocesi di Alba, nell'intervento al Quinto Forum Chiesa in Cantiere del 20 maggio 2026 (disponibile al sito internet www.youtube.com/watch?v=MEfEVLDXbeI&t=1119s), la CERS di Rodello non ha finalità meramente economiche; piuttosto, il suo valore sta nel rivolgere «grande attenzione alle persone», auspicando «un ritorno comunitario che non può che far bene al territorio in cui la gente vive». [↑](#)
67. Papa Francesco (2015), n. 66. [↑](#)
68. Papa Francesco (2015), n. 16. [↑](#)
69. Poto M. (2022), *Salvare la nostra casa comune è l'affaire du siècle*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, p. 1052. [↑](#)
70. Mazzoni G. (2024), *Ordinamento canonico e pensiero ecologico*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, pp. 108; Tilche A. (2016), *Laudato si', quale impatto sulla politica?*, in *Aggiornamenti Sociali*, pp.

71. A titolo esemplificativo il GSE (2025), *DECRETO CACER e TIAD - Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR*, 2.2.2.1.3 indica possibili allocazioni della quota eccedentaria: «Finalità legate alle persone: iniziative volte a favorire l'inclusione sociale di soggetti vulnerabili, con l'obiettivo di prevenire, ridurre o eliminare condizioni di disabilità, disagio individuale e familiare, marginalità sociale o economica; interventi per lo sviluppo di competenze attraverso percorsi di educazione, istruzione e formazione, anche professionale, inclusi programmi di riqualificazione e reinserimento lavorativo, con particolare attenzione ai soggetti in condizione di fragilità; promozione e diffusione della cultura e della pratica delle attività con finalità di utilità sociale, attraverso l'organizzazione e la gestione di iniziative culturali, artistiche, sportive o ricreative di interesse collettivo; sostegno alla ricerca scientifica di particolare rilevanza sociale, con ricadute positive sul territorio e sulle comunità locali». [↑](#)
72. Per un approfondimento al tema della povertà energetica Carbone M. C. (2025), *La povertà energetica nel sistema costituzionale. Linee argomentative per un inquadramento giuridico in via di definizione*, *op.cit.*, pp. 807-862; Gori L., Bellucci M., Tondi della Mura V. (2026), *Il contrasto alla povertà energetica e il ruolo delle Comunità energetiche rinnovabili*, Milano, Franco Angeli; Grignani A. (2022), *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, *op.cit.*, pp. 113-125. [↑](#)

Sulla discrezionalità regionale circa i criteri d'accesso ai contributi per persone con gravissima disabilità (nota a Cons. St., sez. III, sent. 12 maggio 2026, n. 3723)

EDOARDO BERRINO AMBROSIONE^[1]

Abstract (IT)

Muovendo da una recente pronuncia del Consiglio di Stato sui criteri d'accesso ai contributi regionali a favore delle persone con gravissima disabilità, il contributo riflette sulla discrezionalità regionale in materia. L'Autore contesta la censura mossa al criterio cronologico di assegnazione, ritenendolo coerente con l'urgenza dei bisogni assistenziali, mentre condivide quella relativa alle soglie ISEE differenziate per patologia, ammettendo però distinzioni fondate su evidenze scientifiche e istruttoria partecipata.

Abstract (EN)

Moving from a recent ruling of the Consiglio di Stato on the criteria for access to regional benefits for severely disabled persons, the article reflects on regional discretion in this field. The Author disputes the censure of the chronological criterion for awarding benefits, deeming it consistent with the urgency of care needs, while sharing the censure of differentiated ISEE thresholds based on pathology, though acknowledging that distinctions grounded in scientific evidence and participatory fact-finding remain legitimate.

Sommario:

1. Oggetto della controversia - 2. Discrezionalità della Giunta regionale nella definizione del procedimento di assegnazione dei contributi - 3. Irragionevolezza dell'innalzamento della soglia ISEE su base meramente patologica - 4. Notazioni finali

1. Oggetto della controversia

Con la sentenza della sez. III, 12 maggio 2026, n. 3723, il Consiglio di Stato ha preso posizione su due distinti profili, sostenendo l'esistenza di un generale obbligo di ancorare al criterio ISEE^[2] la graduazione dell'accesso alle prestazioni assistenziali, ed escludendo che all'interno di questa categoria, necessariamente unitaria, possano essere introdotte

differenziazioni nelle soglie economiche di accesso in assenza di adeguata giustificazione.

In breve, la controversia origina da un ricorso, promosso da un ente esponenziale attivo nella tutela dei diritti delle persone affette da disabilità, avverso la deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta (d.G.R. 18 dicembre 2023, n. 1524), con la quale erano stati determinati l'importo, i criteri e le modalità d'assegnazione dei contributi economici in favore di persone con disabilità gravissima o affette da sclerosi laterale amiotrofica (SLA), in attuazione della legislazione regionale (art. 21-bis, l.r. 23 luglio 2010, n. 23).

L'associazione ricorrente – per quel che rileva – contestava la scelta di attribuire i contributi a chiunque ne avesse titolo esclusivamente in ragione dell'ordine di presentazione delle domande, giacché in caso di penuria di risorse non vi sarebbero state sufficienti tutele per i meno abbienti. Contestava altresì la previsione di soglie ISEE differenziate per l'accesso al contributo – 90.000 euro per le persone affette da SLA e 70.000 euro per le altre forme di disabilità gravissima –, ritenendola foriera di discriminazione all'interno della medesima categoria di disabili.

Il Consiglio di Stato – in riforma della sentenza del Tribunale regionale, che aveva dichiarato il ricorso in parte inammissibile e in parte infondato^[3] – ha affermato sia che ancorare l'accesso al contributo unicamente all'ordine cronologico di presentazione delle domande contrasta coi principi di eguaglianza sostanziale e ragionevolezza, che impongono di individuare i beneficiari unicamente in ragione del loro ISEE; sia che subordinare l'accesso ai contributi al possesso di differenti soglie d'ISEE in ragione della patologia è irragionevole, posto che la normativa nazionale tratta in maniera unitaria la categoria dei “disabili gravissimi”, ivi ricomprendendovi i malati di SLA.

Nonostante tali temi non conoscano significativi orientamenti giurisprudenziali né abbiano ricevuto particolare attenzione da parte della dottrina^[4], si tratta di statuizioni di principio di sicuro rilievo poste a limitazione della discrezionalità delle Regioni nella gestione dei contributi assistenziali. Ciò anche laddove – come nel caso di specie – alla Regione spetti potestà legislativa esclusiva in materia (art. 3, lett. i, Statuto Speciale della Valle d'Aosta, approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4)^[5].

2. Discrezionalità della Giunta regionale nella definizione del procedimento di assegnazione dei contributi

Una deliberazione di Giunta regionale con cui s'approvano i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi assistenziali ha natura materialmente regolamentare, ad onta del *nomen iuris*^[6]. Demandando alla Giunta l'attuazione del contributo in via generale e astratta (art. 21-bis, comma 3, l.r. n. 23 del 2010)^[7], il Consiglio regionale ha inteso attribuire potere regolamentare^[8] all'organo esecutivo, il quale è del pari politicamente responsabile delle proprie scelte tanto nei confronti del corpo elettorale quanto del Consiglio^[9].

L'attribuzione di un potere materialmente regolamentare alla Giunta è una scelta del legislatore regionale, il quale potrebbe sottrarre la scelta al sindacato giurisdizionale disciplinando con fonte primaria (art. 134, Cost.) il procedimento d'attribuzione dei contributi^[10]. In tal caso la questione di legittimità costituzionale incidentale non verrebbe sollevata fintantoché i fondi sono sufficienti e nessun disabile è pretermesso, così mancando l'essenziale interesse ad agire in giudizio (art. 100, c.p.c.)^[11], ferma restando la possibilità per il Governo di impugnare in via d'azione la legge regionale (art. 127, comma 1, Cost.)^[12]

qualora ecceda la competenza regionale nel disciplinare il procedimento di attribuzione dei contributi.

Per la garanzia dei LEPS per la disabilità gravissima le Regioni debbono adottare piani di programmazione a valere sulle risorse dedicate dal Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024 (art. 1, comma 2, d.P.C.M. 3 ottobre 2022) rispettando i criteri statali individuati in legge, unica fonte competente alla definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* (art 117, comma 2, lett. *m*, Cost.).

I LEP rappresentano un limite inscalfibile dall'autonomia delle regioni e degli enti locali (art. 117, comma 6, Cost.) posto a presidio dell'effettività dei diritti che debbono rispettare tutti i soggetti costitutivi dell'ordinamento (art. 114, Cost.). Si configurano dunque come strumento a presidio delle istanze costituzionali d'unità dell'ordinamento (art. 5), d'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2) e solidarietà sociale (art. 2).

Il legislatore ha previsto i Livelli essenziali delle prestazioni sociali con norma sostanzialmente programmatica (art. 1, commi 159-171, l. 30 dicembre 2021, n. 234) che omettendo la loro compiuta definizione rende difficoltosa l'attuazione regionale e pregiudica il successivo monitoraggio sull'effettività nella garanzia dei diritti^[13].

In tema di assistenza alle persone con disabilità gravissima s'è previsto che i contributi debbano essere assegnati a coloro il cui ISEE è inferiore a 50.000 euro (art. 1, comma 7, d.P.C.M. 3 ottobre 2022), sicché tale soglia si configura come componente del LEPS, talché è rimessa alla scelta di politica sociale della Regione l'eventuale ampliamento della platea di beneficiari, sì da garantire l'erogazione di livelli ulteriori d'assistenza economica^[14].

Dopo la definitiva equiparazione dei LEA ai LEP (art. 1, comma 697, l. 30 dicembre 2025, n. 199), lo statuto dei primi dev'essere pure eguale a quello dei LEPS^[15], sicché la spesa per il loro finanziamento s'impone come obbligatoria^[16] se non altro in quanto necessaria a rimuovere ostacoli di vario carattere a vantaggio della dignità del disabile (arg. ex artt. 2; 3, comma 2; 32 e 38, Cost.)^[17].

L'ampliamento dei fondi è consentito a patto che la Regione assuma l'onere aggiuntivo sul proprio bilancio, integrando con risorse proprie il fondo (art. 1, comma 3, d.P.C.M. 3 ottobre 2022), e purché la platea dei beneficiari sia individuata attraverso l'ISEE^[18]. E così in Valle d'Aosta, la Giunta è stata segnatamente vincolata nella definizione delle soglie d'accesso ai limiti della programmazione finanziaria approvata dal Consiglio regionale (art. 28, l.r. 23 del 2010).

Escluso che la Giunta della Valle d'Aosta abbia adottato previsioni a detrimento del LEPS^[19], si pone unicamente una questione di non manifeste irragionevolezza e illogicità delle scelte della Regione^[20] nell'uso delle proprie risorse, pur sempre limitate^[21].

La deliberazione di giunta non può essere oggetto di un sindacato eccessivamente penetrante, dovendo questo limitarsi a un controllo di legittimità estrinseca secondo l'usuale modello di sindacato debole sugli atti connotati da amplissima discrezionalità programmatica^[22], sicché il giudice deve arrestarsi alla manifesta irrazionalità della scelta rispetto all'obiettivo prefissato in legge^[23].

La scelta di istruire le domande in ordine cronologico non sembra disconoscere le esigenze

di equità sostanziale, se s'individua la *ratio* nel garantire a ogni disabile gravissimo la liquidazione del contributo in tempi contenuti (trenta giorni dalla presentazione della richiesta). Trattasi d'impegno concreto verso chi non può permettersi di aspettare l'approvazione di una graduatoria senza sostegno economico per il pagamento di un assistente personale o per il riconoscimento del lavoro di cura del *caregiver* familiare^[24].

Non risulta che in Valle d'Aosta la programmazione delle previsioni di spesa sia stata insufficiente, sicché la platea di beneficiari non ha mai ecceduto la capacità di risposta regionale, ciò nonostante la Giunta è comunque tenuta a rivedere periodicamente i criteri e le modalità di erogazione dei contributi nel rispetto degli stanziamenti annuali di bilancio (art. 23, l.r. n. 23 del 2010), sicché già normativamente son previsti sistemi di garanzia strutturale.

Anche la deliberazione prevedeva garanzie simili prescrivendo che in caso d'insufficienza dei fondi la domanda restasse in graduatoria. Tale norma di chiusura attribuiva un diritto di credito^[25], di guisa che nel momento in cui le risorse si fossero rese disponibili il disabile avrebbe dovuto venire raggiunto immediatamente.

Così ricostruita la *ratio* della deliberazione questa sembrerebbe più "giusta" se posta in confronto all'alternativa suggerita dalle linee interpretative dettate dalla sentenza in commento, che sembra imporre la compilazione di una graduatoria che tenga in debito conto l'ISEE del disabile, di guisa che i meno abbienti abbiano senz'altro la precedenza sugli altri.

In un contesto di risorse *a propri* insufficienti è senz'altro la graduatoria l'unico metodo d'allocazione dei contributi ammissibile, non altrettanto ove vi sia una ragionevole aspettativa a che i fondi siano capienti.

Stabilire una graduatoria tra chi soffre di disabilità gravissima significherebbe trasformare un atto di cura istituzionale in un esercizio di categorizzazione – più povero o meno povero, più bisognoso o meno bisognoso – con l'unico effetto di sistema d'allungare i tempi di risposta dell'Amministrazione, peraltro in modo difficilmente compatibile con l'urgenza e l'indifferibilità dei bisogni di chi convive con forme di disabilità tanto gravi.

Adeguate la normativa al modello bio-psico-sociale della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità^[26], *de iure condendo* il contesto descritto s'intreccia col nuovo assetto delineato che impone di leggere la presa in carico della persona con disabilità in termini di valutazione multidimensionale, in cui il "progetto di vita individuale" personalizzato e partecipato è costruito attorno ai bisogni, alle aspettative e alle preferenze della persona, nonché ai sostegni, ai servizi e agli accomodamenti ragionevoli necessari a garantirne l'inclusione (art. 25, d.lgs. n. 62 del 2024)^[27].

Perlomeno per necessità di coerenza logica dell'ordinamento (arg. ex artt. 3, comma 2, e 5 Cost.)^[28] anche i criteri regionali d'accesso ai contributi economici – per quanto rimessi alla discrezionalità politico-amministrativa della Giunta – non possono essere avulsi dalla concreta intensità del bisogno assistenziale, dovendo valorizzare la funzionalità della persona, la sua autonomia residua, il contesto di vita e i sostegni necessari in ragione del c. d. progetto di vita individuale (art. 2, comma 1, lett. *a*, *l*, *m*, *n*, e art. 18, d.lgs. n. 62 del 2024)^[29], con significative ricadute applicative anche sul *quantum* economico degli aiuti che non dovrebbe più essere quantitativamente per ciascuno eguale prescindendo dalle

specificità di ogni caso (art. 3, comma 2, Cost.).

3. Irragionevolezza dell'innalzamento della soglia ISEE su base meramente patologica

Le persone con gravissima disabilità nella normativa *ratione temporis* applicata sono tutte egualmente considerate ai fini del riparto del Fondo nazionale per le non autosufficienze e vi rientra - indipendentemente dalla patologia - chiunque presenti una serie di condizioni cliniche che determinino l'incapacità di sopravvivere senza assistenza vigile e continuativa nelle ventiquattro ore. In ragione di tale unitaria considerazione s'è fondata una valutazione di equivalenza economica (art. 3, comma 2, d.m. Lavoro 26 settembre 2016).

Nonostante la giurisprudenza abbia da tempo chiarito che non sono legittime disparità di trattamento fondate esclusivamente sul *nomen morbi*^[30], la Giunta regionale valdostana - con scelta censurata dalla sentenza in commento - ha differenziato i criteri di capacità economica per l'accesso ai contributi includendo le persone malate di SLA con ISEE inferiore a 90.000 euro e i "disabili gravissimi" con ISEE sotto i 70.000 euro.

Una discriminazione fondata esclusivamente sulla diagnosi in quanto non tiene conto delle specificità del caso concreto non pare superabile da alcuna motivazione della deliberazione, come invece suggerisce il Consiglio di Stato, posto che tale atto neppure ne richiede una (art. 6, comma 2, l.r. 6 agosto 2007, n. 19)^[31].

Ferma restando l'impossibilità di derogare *in peius* il limite ISEE per l'accesso ai contributi garantiti come LEPS - e dunque scendere sotto la soglia di 50.000 euro (art. 1, comma 7, d.P.C.M. 3 ottobre 2022) - non è *a priori* precluso alla Giunta regionale di prevedere soglie ISEE differenziate, dettando una disciplina di maggior favore per alcune delle persone con disabilità che - in quanto affetti da patologie particolarmente invalidanti - sono oggettivamente più bisognosi d'assistenza.

È però indispensabile che la decisione sia assunta all'esito di un'istruttoria completa^[32], condotta in ragione di evidenze scientifiche e scale di valutazione clinica riconosciute, di guisa che la categoria di disabili avvantaggiata sia omogeneamente individuata *ex ante* in ragione del comune grado di compromissione funzionale di eccezionale intensità^[33].

Ricorrendo a modelli istruttori partecipativi^[34] l'amministrazione guadagnerebbe legittimazione democratica a sostegno delle decisioni amministrative, la quale è tanto più utile quando le scelte riguardano diritti di categorie vulnerabili^[35].

Una scelta condivisa permette di raccogliere dati empirici direttamente utilizzabili circa l'effettivo carico assistenziale differenziato tra le diverse patologie incluse nella nozione legale di "disabili gravissimi", rendendo la decisione - che resta meramente discrezionale - intrinsecamente razionale sulla scorta di evidenze concrete per gli interessati.

L'approccio sinotticamente descritto dev'essere letto in stretta connessione con i principi costituzionali di cui il LEPS è attuazione, non meno che come elemento di partecipazione democratica alla decisione (arg. ex art. 48, Cost.)^[36]. Allorché l'amministrazione assuma decisioni influenti sulla qualità della vita, l'inclusione degli interessati nel processo decisionale appare coesistente al rispetto della loro dignità quale soggetti titolari di diritti e non meri beneficiari di prestazioni.

La previa consultazione dei portatori d'interessi diffusi non vincola certo l'amministrazione ad accogliere le loro posizioni, sibbene garantisce che le eventuali scelte difformi siano consapevolmente adottate sulla base di una conoscenza completa delle conseguenze delle proprie decisioni e rappresentano esercizio responsabile della discrezionalità amministrativa.

Tale impostazione è oggi confermata dalla riforma della disabilità che abbandona anche la "gravità" quale criterio descrittivo complessivo della condizione di disabilità onde poter valorizzare le necessità di sostegno – più o meno intenso, più o meno elevato – in ciò lasciando inferire che la differenziazione economica fra persone con disabilità sia ragionevole solo se ancorata a dati istruttori tecnico-scientifici e non a una distinzione formalistica fra sottocategorie cliniche individuate su base nosografica.

Anche su tale profilo – sempre *de iure condendo* – le Regioni nel dettare la disciplina di loro competenza non pare possano più prescindere dall'effettivo «profilo di funzionamento della persona» (art. 2, comma 1, lett. f, d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62) che pare ormai il criterio-guida per ogni decisione pubblica, individuale o generale.

4. Notazioni finali

La Regione non ha ancora adottato alcuna nuova deliberazione, sicché le persone con gravissima disabilità residenti in Valle d'Aosta restano, paradossalmente, sforniti della tutela che la sentenza in commento intendeva rafforzare, talché il diritto all'assistenza sociale (artt. 2, 3 e 38, Cost.) non è garantito, e il relativo LEPS non è attuato.

Alla giurisdizione amministrativa è affidato in via prioritaria il compito di censurare il cattivo uso del potere amministrativo (art. 7, c.p.a.)^[37], senza che ciò possa tradursi in pronunce di tipo "additivo" nelle quali il giudice sostituisce la propria valutazione alla discrezionalità e alla responsabilità dell'Amministrazione^[38]. Solo la giurisdizione costituzionale è legittimata ad adottare sentenze i cui effetti sono talvolta somiglianti a quelli della legislazione^[39].

Ed infatti la controversia è risolta solo apparentemente da un'affermazione di principio inidonea a definire un nuovo assetto regolatorio immediatamente applicabile.

Il Consiglio di Stato ha ricondotto l'ordine di presentazione delle domande a un *vulnus* ai principi di eguaglianza sostanziale e ragionevolezza, ma tale lettura trascura che il criterio cronologico, in un sistema di risorse programmaticamente capienti e presidiato da una clausola di salvaguardia per le domande eccedenti, assicura a tutte i portatori di gravissima disabilità – indipendentemente dalla loro condizione economica – un'erogazione tempestiva, funzionale a un bisogno assistenziale che non tollera dilazioni.

Imporre in ogni caso una graduatoria fondata sull'ISEE rischia di trasformare la cura istituzionale in un esercizio di categorizzazione fra i bisognosi, allungando i tempi di soddisfacimento di un'esigenza indifferibile.

Al contrario una distinzione fondata esclusivamente sul *nomen morbi* priva di riscontro istruttorio non è in grado di reggere il vaglio di razionalità. Un trattamento di maggior favore per i soggetti più gravemente compromessi resta legittimo, a condizione che la platea dei beneficiari sia individuata sulla base di scale di valutazione clinica riconosciute dalla

comunità scientifica e all'esito di un'istruttoria realmente partecipata.

Al di là del merito lascia perplessi il profilo processuale, che forse avrebbe meritato maggior considerazione da parte del Consiglio di Stato. Da tempo s'è chiarito che i regolamenti - al pari degli atti generali - debbono essere impugnati solo unitamente all'atto applicativo ovvero disapplicati dal giudice ordinario (art. 5, l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E)^[40], poiché l'interesse a impugnare^[41] immediatamente tali atti sussiste quando siano sufficientemente specifici e concreti da rendere *ex se* manifesta la lesione della situazione giuridica vantata, con inammissibilità delle prospettazioni di potenzialità lesive ipotetiche o future^[42].

Ammessa la legittimazione ad agire di enti e associazioni rappresentative^[43] è certo che queste impugnino soprattutto previsioni generali^[44]. Ciò solo non basta però a giustificare l'ammissione di azioni fondate perlopiù sull'allegazione di ipotesi remote di danno e l'accoglimento delle quali non appaia *ictu oculi* idoneo ad aumentare le tutele a favore dei disabili, né in concreto né mediamente^[45].

Il processo amministrativo ha pur sempre natura soggettiva ed è anzitutto volto alla tutela di posizioni giuridiche differenziate^[46], non già al mero ripristino della legalità violata, sicché il giudice deve scrutinare in modo rigoroso la serietà della lesione prospettata e il coesistenziale, determinante vantaggio - attuale e concreto - derivante dalla rimozione dell'atto impugnato, evitando eccessive dilatazioni dei confini della giurisdizione di legittimità fino a consentire un controllo oggettivo e astratto sulle scelte di politica sociale^[47].

1. Dottorando in Diritto amministrativo e pubblico nell'Università degli Studi di Udine. [↑](#)
2. Indicatore della situazione economica equivalente. La dottrina in materia è estremamente scarna, per una ricostruzione, sebbene ormai risalente, si v. Consito M. (2009), *Indicatore della situazione economica equivalente*, in M. Sesta (a cura di), *Codice della famiglia*, t. III, *Leggi di altri settori e ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 5726 ss. La disciplina normativa è alluvionale, trattasi di strumento previsto in legge (l. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 59, co. 50) come *species* dell'Indicatore generale della situazione economica (ISE), indicatori presto ricondotti a unità (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, art. 2; subito corretto e integrato col d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130) demandando la disciplina in concreto ad atti sublegislativi (art. 5, comma 1, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201). L'attuazione è patologicamente ipertrofica: fra i molti decreti ministeriali si debbono ricordare il «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente» (d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159), cui seguono una serie di altri decreti ministeriali attuativi (da ultimo il d.m. 2 marzo 2026, n. 3) intermezziati da interventi legislativi (art. 2-sexies, d.l. 29 marzo 2016, n. 42; art. 10, d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147). A ciò s'aggiunga l'opera della giurisprudenza: T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 11 febbraio 2015, nn. 2454, 2458, 2459, tutte confermate - rispettivamente - da Cons. St., sez. IV, 29 febbraio 2016, nn. 841, 838 e 842. [↑](#)
3. T.A.R. Valle d'Aosta, 16 luglio 2024, n. 33. [↑](#)
4. Se non in termini generali: Caroli Casavola H. (2004), *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, Giuffrè. [↑](#)
5. Competenza esclusiva desumibile dalla c. d. clausola di maggior favore, dedotta dall'interpretazione sistematica degli artt. 117, comma 4, Cost. e 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Corte cost., 7 luglio 2010, n. 235, § 5.1 del *Considerato*), che conferma la specialità sempre vissuta dalle Regione, come già rilevava Luther J. (1995), *Aspetti costituzionali dell'autonomia valdostana*, in S.J. Woolf (a cura di), *La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, 760. Sulla potestà regionale cfr. Zuddas P. (2020), *La potestà legislativa*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste*, Torino, Giappichelli, 47 ss. e spec. 63. È comunque discusso se l'art. 3 dello Statuto intendesse attribuire una potestà integrativo-attuativa (come sostenuto, ad esempio, da Paladin L. (1958), *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam,

159; Sandulli A.M. (1982), *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 40; Barbagallo R. (2002), *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, Giuffrè, 28 *passim*) o concorrente (così già Vitta C. (1948), *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1948, 206; Corte cost., 23 novembre 1993, n. 412, § 2 del *Considerato*) o un *tertium genus* fra le due (Di Giovine A. (1979), *Osservazioni sulla potestà legislativa prevista dall'articolo 3 dello Statuto della Valle d'Aosta*, in *Aa.Vv.*, *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova, Cedam, 181 ss.). [↑](#)

6. La preferenza per le fonti secondarie atipiche in luogo dei regolamenti è nota, cfr. Padula C. (2010), *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 370 ss.; Moscarini A. (2008), *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 5075 ss., specificamente sul rinvio ad atti di Giunta per l'attuazione di leggi regionali Di Chiara A. (2020), *Normativa finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti regionali. Il rinvio da parte delle leggi regionali di spesa ad atti atipici delle Giunte regionali*, in *Oss. fonti*, 1670 ss.

Per un confronto fra le categorie *adde* Della Cananea G. (2000), *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, *passim*, ai "classici" Sandulli A.M. (1954), *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.* IV, 1954, 217 ss., ora anche in Sandulli A.M. (1990), *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, Jovene; Giannini M.S. (1953), *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali (Nota a Cons. St., Ad. Plen., 9 giugno 1952, n. 9)*, in *Foro It.*, III, 18 ss., ora anche in Giannini M.S. (2003), *Scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè; De Valles A. (1951), *Regolamenti ministeriali e ordinanze generali*, in *Foro it.*, IV, 97 ss. Ora a favore di una distinzione fra atti generali e regolamenti Ramajoli M. - Tonoletti B. (2013), *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 53 ss. ma spec. 56-59; Tarli Barbieri G. (1999), *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 259, per una contrapposizione sfumata fra le due categorie è Clemente di San Luca G. (2003), *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, Jovene, spec. 115 *passim*. Sull'irrilevanza del nome dell'atto v. Di Cosimo G. (2005), *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 113 ss.; Iannuzzi A. (2012), *Regolamenti delle Regioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 139 ss. [↑](#)

7. Cerulli Irelli V. (2002), *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 506, e Cons. St., Ad. Plen., 5 maggio 2012, n. 9, ritengono abbiano uguale contenuto generale sia gli atti generali sia i regolamenti. Per le definizioni di generalità e astrattezza v., rispettivamente, Romano S. (1905), *Sulla natura dei regolamenti delle Camere Parlamentari*, in *Arch. giur.*, 1905, ora in Id., *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, 245 ss., e Crisafulli V. (1984), *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative, la Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 24. [↑](#)
8. Cheli E. (1967), *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 331. [↑](#)
9. Albanesi E. (2020), *Il governo regionale*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste*, cit., 167 ss. e spec. 183-188. Si ricordi che in Valle d'Aosta è il Consiglio regionale ad eleggere il Presidente della Regione (art. 2, l.r. 7 agosto 2007, n. 21) e subito dopo, su proposta di questi, gli Assessori (art. 4, l.r. n. 21 del 2007). Il Consiglio può esprimere la sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente della Regione, così determinando la caducazione dell'intera giunta (art. 5, l.r. n. 21 del 2007), ovvero la sfiducia "semplice" nei confronti di uno o più assessori (art. 6, l.r. n. 21 del 2007). [↑](#)
10. Non si tratterebbe di legge provvedimento, cfr. Vipiana P. (2010), *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig. disc. pubb.*, *Agg.*, Torino, Utet, 250 s.; Rescigno G.U. (2008), *Variazioni sulle leggi-provvedimento (O, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 3070. [↑](#)
11. Cerri A. (2025), *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 118 s.; Dal Canto F. (2002), *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, Giappichelli, 145 s.; Cappelletti M. (1957), *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, Giuffrè. Per l'interesse ad agire dal punto di vista processualcivile cfr. Attardi A. (1993), *Interesse ad agire, ad vocem*, in *Dig. disc. priv.*, *Sez. civ.*, IX, Torino, Utet, 515 ss.; Sassani B. (1983), *Note sul concetto di interesse ad agire*, Rimini, Maggioli; per costante giurisprudenza «l'interesse ad agire deve essere concreto ed attuale e postula non solo l'accertamento di una situazione giuridica, ma anche che la parte prospetti l'esigenza di

ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice» (Cass., sez. I civ., ord. 11 dicembre 2025, n. 32222). [↑](#)

12. Caruso C. (2020), *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studi sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, Il Mulino; Gianfrancesco E. (2003), *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 147 s. [↑](#)
13. La complessità dell'architettura giuridica dei LEPS non può essere affrontata in questa sede, in argomento si cfr. Pasquinelli S. (2025), *Un Paese in attesa dei Leps*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 1-2/2025, 1 ss. A ogni modo, trattasi di *species* del *genus* dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), definiti dalla giurisprudenza costituzionale come un vincolo posto dal legislatore statale - in ragione delle risorse disponibili - al legislatore regionale e all'amministrazione pubblica, da cui discende il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento (Corte cost. 3 dicembre 2024, n. 192, § 14 del *Considerato*, cfr. altresì Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282). Lo Stato predetermina i LEP demandandone la definizione in concreto a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Una volta definito il LEP, le Regioni debbono rispettarlo a meno di legittimare l'intervento sostitutivo statale (art. 120, Cost.).

Luciani M. (2011), *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 11 ss., ha osservato più schematicamente che la competenza esclusiva statale si esercita definendo in legge i limiti della discrezionalità governativa di definizione in concreto del LEP, fermo restando che, come osserva D'Orlando E. (2014), *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n.192/2024 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 30 aprile 2024, 14, l'elaborazione del LEP è un percorso necessariamente graduale, che deve tener conto dei risultati a mano a mano raggiunti. Sulla difficoltà definitoria dei LEP si v. riassuntivamente Balduzzi R. (2003), *I livelli essenziali in sanità*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 247 ss. [↑](#)

14. Balboni E. (2001), *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. del Fed.*, 1111. Salvi i limiti della disponibilità finanziaria, la garanzia del LEP si pone come minimo dovuto e non come tetto massimo delle prestazioni sociali. [↑](#)
15. La Corte costituzionale - molto rigorosa in materia - ha elaborato il concetto di "spesa costituzionalmente necessaria" a partire da Corte cost., 12 luglio 2017, n. 169, su cui v. Antonini L. (2017), *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *federalismi.it*, 22 novembre 2017 (ma cfr. già Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, § 7 del *Considerato*). Definito in via legislativa il LEA è necessario che questo sia garantito, di modo che sia il bilancio a esser condizionato dal livello essenziale e non il contrario. In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato una vera e propria scala di valore dei diritti, sicché in sede di bilanciamento la tutela della salute è prioritaria, in argomento cfr. anche Pinelli C. (1994), *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 548. Sui LEPS cfr. Bartoli G. (2009), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in *Amministrazione in cammino*, 20 aprile 2009; Banchemo A. (2020), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali sono diventati realtà? Considerazioni in materia di servizi sociali e sociosanitari, in base alla disciplina della legge 17 luglio 2020*, in *Corti supreme e salute*, 394 ss.

Sulla distinzione fra livello minimo del diritto e livello essenziale cfr. Corte cost., n. 192 del 2024, cit., § 14 del *Considerato*. [↑](#)

16. Pallante F. (2004), *Diritto alla salute e spesa sanitaria*, in *Dir. amm.*, 707. [↑](#)
17. Antonini L. - Zamagni S. (2025), *Pensare la sanità. Terapie per la sanità malata*, Roma, Studium Edizioni, *passim* ma spec. 11, secondo i quali è necessario superare la visione "cartesiana" del malato, il sistema non può più esser incentrato sulla malattia, bensì dev'essere al centro la persona malata, da ciò la necessità di umanizzare l'assistenza. [↑](#)

18. Il d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 ha stabilito in via generale che «la determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione» (art. 2, comma 1, d.P.C.M. n. 159 del 2013). La giurisprudenza ne ha derivato l'impossibilità per Regioni ed Enti locali di discostarsene, cfr. Cons. St., sez. VI, 31 gennaio 2025, n. 778; Cons. St., sez. III, 11 luglio 2024, n. 6223; Cons. St., sez. III, 13 aprile 2023, n. 3757; Cons. St., sez. III, 11 gennaio 2021, n. 316; Cons. St., sez. III, 27 novembre 2018 n. 6708; Cons. St., sez. III, 13 novembre 2018 n. 6371. [↑](#)
19. Più in generale sul modello valdostano di assistenza sociale cfr. Bertolino C. (2023), *I servizi socio-assistenziali in Valle d'Aosta: un modello alpino a garanzia dell'eguaglianza sostanziale?*, in *Le Regioni*, 514 ss. [↑](#)
20. Cons. St., sez. III, 6 febbraio 2015, n. 604. [↑](#)
21. Mattarella B.G. (2012), *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 359 ss. [↑](#)
22. Acoella C. (2022), *Contributo allo studio sull'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno al bisogno del welfare*, Napoli, Editoriale scientifica, 264 ss. [↑](#)
23. Moliterni A. (2025), *La discrezionalità dell'amministrazione*, Torino, Giappichelli, 274 ss. e spec. 283. [↑](#)
24. Cavallo Perin R. (2026), *L'ad minus nell'amministrare pubblico*, in R. Cavallo Perin, M. Almeida Cerreda, G.M. Racca (a cura di), *Sanità, controlli, collaborazione e autonomie. Prospettive di riforma*, Napoli, Editoriale scientifica, 35, il quale rileva che «produrre un effetto utile nell'amministrare pubblico è principio istituzionale, poiché connaturato all'avere affidato alle diverse amministrazioni pubbliche la cura quotidiana di determinati interessi pubblici». [↑](#)
25. Police A. (2003), *Le situazioni giuridiche soggettive degli utenti del servizio sanitario*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 1185 ss., che ricostruisce la situazione giuridica soggettiva connessa alla prestazione sociale in ragione sia dei caratteri obiettivi della prestazione dovuta sia delle condizioni soggettive dell'utente. [↑](#)
26. La riforma in materia di disabilità origina nella l. delega 22 dicembre 2021, n. 227. La legge di bilancio per il 2024 (l. 30 dicembre 2023, n. 213) è inizialmente intervenuta in modo rilevante sul quadro finanziario e organizzativo istituendo il Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità (art 1, comma 210), mentre l'attuazione della delega s'è avuta con il d.lgs. 22 dicembre 2023, n. 222, il d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, e solo da ultimo col d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62. In argomento cfr. Arconzo G. (2025), *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *federalismi.it*, 16/2025, 15 ss.; Gaspari F. (2025), *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in *federalismi.it*, 5/2025, 69 ss., sui profili comparatistici Sagone C. (2025), *La tutela delle persone con disabilità in evoluzione negli ordinamenti italiano e spagnolo*, in *Consulta Online*, 13 gennaio 2025. [↑](#)
27. Sulla valutazione multidimensionale come procedimento distinto e concettualmente separato dalla valutazione di base v. Gaspari F. (2025), *Il riordino della normativa*, cit., 73 ss.; Arconzo G. (2025), *L'incerto avvio delle riforme*, cit., 19-20. [↑](#)
28. Cfr. Corte cost. n. 192 del 2024, cit., § 4 del *Considerato*: «Coerentemente con la suddetta esigenza, il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. [↑](#)
29. Sul mutamento di paradigma dalla gravità della condizione personale alla valutazione multidimensionale dei sostegni necessari v. ancora Gaspari F. (2025), *Il riordino della normativa*, cit., 73-74. [↑](#)
30. *Ex plurimis* cfr. Cons. St., sez. III, 27 ottobre 2016, n. 4516; Cons. St., sez. III, 10 giugno 2016, n. 2501; Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1713; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 24 ottobre 2018, n. 1535; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 6 marzo 2018, n. 387; T.A.R., Puglia, Lecce, sez. II, 31 luglio 2015 n. 2594. Peraltro le differenziazioni fondate esclusivamente sulla diagnosi sono esplicitamente incompatibili con il disegno ispiratore della riforma della disabilità (l. n. 227 del 2021) ove vincola le

prestazioni alla necessità di sostegno - o di sostegno intensivo - correlando tale necessità alla condizione complessiva della persona (art. 3, comma 2, l. 5 febbraio 1992, n. 104, così modificato dall'art. 3, d.lgs. n. 62/2024) dunque prescindendo dalla patologia. [↑](#)

31. La disposizione regionale è replicativa dell'esenzione dal dovere di motivazione prevista anche dalla legge statale (art. 3, comma 2, l. n. 241 del 1990), Cocconi M. (2009), *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 707 ss.; Romano M.C. (2016), *L'esclusione della motivazione per gli atti normativi e per gli atti a contenuto generale*, in Alb. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 231 ss. [↑](#)
32. Da ultimo Alberti I. (2025), *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, Torino, Giappichelli, spec. 1 ss. e 47 ss.; con particolare attenzione al controllo giurisdizionale sul fatto è sempre attuale Levi F. (1967), *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 459 ss. [↑](#)
33. D'Orlando E. (2022), *Politica e tecnica nella produzione normativa*, in *DPCE Online*, 347 ss.; D'Orlando E. (2021), *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Dir. amm.*, 713 ss., secondo la quale l'approccio c. d. *evidence-based* diventa sempre più imprescindibile e nell'attività di *policy-making* e in quella di *rule-making*. Già Cammeo F. (1914), *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, *Introduzione, il diritto amministrativo obbiettivo. Le fonti, contenuto, efficacia ed applicazione del diritto obbiettivo*, Padova, La Litotipo, 195, riconduceva l'uso dei metodi scientifici a fini decisorii ad esercizio di ragione e non di mero potere. Peraltro, l'All. 1 al d.m. Lavoro 26 settembre 2016 individua già delle scale di stadiazione riconosciute dalla comunità scientifica, per esempio la *Glasgow Coma Scale*, la *Clinical Dementia Rating Scale*, la *Expanded Disability Status Scale*. [↑](#)
34. In disparte l'esperienza italiana, è stato autorevolmente rilevato da D'Alberti M. (2019), *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, Il Mulino, 22 ss., che una delle linee di convergenza fra gli ordinamenti amministrativi è la valorizzazione della partecipazione nei procedimenti di *rule-making*. Anche l'istruttoria legislativa conosce in vario modo la partecipazione di gruppi d'interesse, cfr. A. Poggi (2025), *La partecipazione degli "interessi" ai processi normativi*, in *Nuove Aut.*, speciale 2025, 57 ss. [↑](#)
35. Habermas J. (1986), *Teoria dell'agire comunicativo* (1981), Bologna, Il Mulino, *passim*. [↑](#)
36. Allegretti U. (2009), *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 281 ss. [↑](#)
37. Cavallo Perin R. (2016), *I limiti ai poteri delle giurisdizioni nelle controversie contro gli atti della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 981 ss.; Gallo C.E. (2024), *La giurisdizione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 81 ss. [↑](#)
38. Cons. St., sez. VI, 14 agosto 2013, n. 4174. Non paiono condivisibili i tentativi di usare il diritto in funzione moralizzatrice, questa da intendersi come tendenza a usare l'interpretazione per far prevalere quello fra gli interessi in gioco eticamente più condivisibile, cfr. Weber M. (1968), *Economia e società* (1922), Milano, Edizioni di comunità, vol. I, 210 ss., Zaccaria G. (2006), *Il giudice e l'interpretazione*, in *Pol. del dir.*, 461 ss., e da ultimo Zanon N. (2025), *La condizione "storico-spirituale" del giudice oggi*, Napoli, Editoriale scientifica, *passim*. In tema cfr. anche Travi A. (2020), *Riflessioni sulla deontologia del giudice*, in *Dir. proc. amm.*, 795 ss. [↑](#)
39. Luciani M. (1998), *Giurisdizione e legittimazione nello stato costituzionale di diritto (ovvero di un aspetto spesso dimenticato del rapporto tra giurisdizione e democrazia)*, in *Pol. del dir.*, 365 ss. [↑](#)
40. Travi A. (2020), *La disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile in alcuni recenti interventi della Cassazione*, in *Dir. proc. amm.*, 3 ss. [↑](#)
41. Villata R. (1989), *Interesse ad agire (Diritto processuale amministrativo)*, *ad vocem*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1 ss.; Ferrara R. (1993), *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, *ad vocem*, in *Dig. disc. pubb.*, VIII, Torino, Utet, 468; Perfetti L.R. (2004), *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova, Cedam; Spampinato B. (2004), *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, Giuffrè; [↑](#)
42. Romano Alb. (1955), *Osservazioni sull'impugnativa dei regolamenti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 870 ss., il quale applica all'impugnazione la distinzione fra disposizioni regolamentari costituenti volizione-azione e costituenti volizione preliminare, il criterio è applicato anche dalla giurisprudenza, o espressamente (Cons. St., sez. V, 18 ottobre 2024, n. 8396; Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 1979 n. 645, in *Giur. it.*, 1980, III, 1, 286) o implicitamente (Cons. St., sez. I, 24 aprile 2026, n. 769; Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8276; Cons. St., sez. V, 1° ottobre

- 2018, n. 5619; Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9406; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 17 marzo 2026, n. 4986; T.A.R. Umbria, 7 gennaio 2026, n. 5), e v. anche Romano M.C. (2006), *Atti amministrativi generali, ad vocem*, in S. Cassese (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 491. [↑](#)
43. Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6, ma v. già Nigro M. (1987), *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, V, 19, secondo cui, già al tempo, si trattava di «funzione creativa» del giudice. [↑](#)
44. La cui lesività è necessariamente solo potenziale, ed è perciò ritenuta sufficiente la prospettazione, ad esempio, di un danno morale alla sfera collettiva rappresentata (Cons. St., Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4). La giurisprudenza è perlopiù riferita ad interventi in giudizio di enti terzi, *ex multis v.* Cons. St., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1137; Cons. St., sez. IV, 27 aprile 2005, n. 1940; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 23 ottobre 2024, n. 277; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. IV, 11 marzo 2024, n. 931. [↑](#)
45. Si tenga presente che dall'iscrizione a ruolo della causa nel 2024 alla definizione dell'appello nel 2026 le persone con disabilità tale da richiedere assistenza costante durante la giornata hanno comunque tutti potuto contare sulle tutele garantite dalla Deliberazione impugnata, intervenuta la sentenza d'annullamento tali tutele sono radicalmente venute meno in attesa della riedizione del potere. D'altronde è questo uno degli argomenti che la dottrina ha tradizionalmente portato a sostegno della disapplicazione degli atti regolamentari, cfr. Romano Alb. (1998), *Disapplicabilità di norme regolamentari (sfaccettature di un problema?)*, in Aa.Vv., *Impugnazione e "disapplicazione" dei regolamenti*, Torino, Giappichelli, 125 ss. [↑](#)
46. Trimarchi Banfi F. (2013), *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 1009; Mirate S. (2020), *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, 602 ss. [↑](#)
47. Perfetti L.R. (2009), *Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative*, in *Dir. proc. amm.*, 688 ss. [↑](#)

La decadenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (nota a Trib. Aosta, sent. 2 maggio 2026, n. 110)

LUCA CASTELLI^[1]

(Abstract) ITA

Il contributo esamina criticamente la sentenza n. 110/2026 del Tribunale di Aosta, che ha dichiarato la decadenza del Presidente della Regione Valle d'Aosta per violazione del divieto di terzo mandato consecutivo. Pur condividendo l'interpretazione del limite ai mandati quale strumento di ricambio della classe dirigente, l'Autore contesta l'estensione del divieto alla carica di Presidente della Regione, sostenendo che lo Statuto speciale lo configura come organo distinto dalla Giunta regionale. Il contributo affronta, inoltre, il tema della compatibilità costituzionale dei limiti di mandato nelle forme di governo a elezione indiretta, concludendo che tali restrizioni risultano coerenti con il modello valdostano in quanto funzionali alla tutela della democraticità delle istituzioni, del buon andamento dell'amministrazione e dell'alternanza nell'esercizio del potere.

(Abstract) EN

This paper provides a critical analysis of Judgment No. 110/2026 of the Aosta Tribunal, which ruled that the President of the Aosta Valley Region should be removed from office for allegedly breaching the statutory term limit. While the author endorses the court's interpretation of term limits as a mechanism to ensure political turnover, he challenges the extension of this restriction to the office of Regional President, arguing that the Special Statute identifies the President as a distinct institutional body from the Regional Executive (Giunta). The Author also considers the constitutional compatibility of term limits within indirect electoral systems, concluding that such restrictions are consistent with the Aosta Valley parliamentary model insofar as they promote democratic accountability, the renewal of political leadership and the effective management of public administration.

Sommario:

1. Premessa - 2. Le eccezioni sollevate dal resistente - 3. L'inammissibilità dell'intervento della Regione - 4. La decisione nel merito: la portata del divieto di terzo mandato consecutivo - 4.1. Segue: la (non) riferibilità dell'impedimento al Presidente della Regione - 5. La discutibile scelta di non promuovere il giudizio di legittimità costituzionale del divieto - 6. La compatibilità dei limiti di mandato con

la forma di governo ad elezione indiretta del Presidente

1. Premessa

Con la sentenza 2 maggio 2026, n. 110, il Tribunale di Aosta ha accertato l'ineleggibilità del dott. Renzo Testolin nella corrente legislatura del Consiglio regionale valdostano (la XVII), dichiarandolo decaduto dalla carica di Presidente della Regione a cui era stato eletto con deliberazione consiliare n. 15/XVII del 6 novembre 2025^[2].

La pronuncia accoglie il ricorso proposto ai sensi dell'art. 281 *decies* c.p.c. da due Consiglieri regionali i quali, in qualità di elettori del Presidente Testolin, lamentavano la violazione dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, che dispone la non rieleggibilità all'interno della Giunta regionale per una terza legislatura consecutiva dei soggetti che siano già stati titolari di incarichi di Giunta per due legislature consecutive, a meno che in una delle due legislature precedenti la carica in questione abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno.

Ad avviso dei ricorrenti, infatti, il Consigliere Testolin, avendo già ricoperto incarichi in Giunta per tre legislature consecutive, sarebbe incorso nel divieto imposto dal richiamato art. 3, comma 3, e dunque non avrebbe potuto essere (ri)eletto Presidente della Regione essendo quello in corso il suo quarto mandato consecutivo all'interno della Giunta.

La controversia va inquadrata nel peculiare contesto dell'ordinamento speciale della Valle d'Aosta che, in controtendenza con la scelta effettuata da tutte le altre Regioni italiane - e con la sola ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano - ha conservato la forma di governo parlamentare e quindi l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale fra i suoi componenti^[3].

E per quanto possa sembrare, a prima vista, una vicenda squisitamente locale, sia perché riguarda la più piccola tra le Regioni italiane, sia per la minore "visibilità" nazionale del suo Presidente, a differenza di altri Presidenti di Regione dotati di ben diversa ribalta mediatica, essa chiama in causa - a ben vedere - questioni di grande interesse costituzionalistico, come quella della compatibilità dei limiti di mandato col regime parlamentare, ed è dunque destinata ad avere riflessi di sistema che vanno ben oltre la ristretta cerchia dei confini regionali.

2. Le eccezioni sollevate dal resistente

In via preliminare il Presidente Testolin - parte resistente nel giudizio davanti al Tribunale - eccepisce tre profili di inammissibilità del ricorso: il difetto di giurisdizione, avendo i ricorrenti agito a tutela di un interesse legittimo al corretto svolgimento da parte del Consiglio del procedimento di elezione di secondo grado del Presidente; la tardività del ricorso, essendo stato proposto oltre il termine di trenta giorni dall'adozione della delibera consiliare di elezione del Presidente; il difetto di legittimazione e interesse, in quanto i ricorrenti non avrebbero prospettato una lesione attuale e concreta della loro posizione di Consiglieri regionali.

Nessuna delle eccezioni viene accolta dal Tribunale. Quanto al difetto di giurisdizione, il Collegio ritiene che la controversia rientri nella sua cognizione dal momento che ha ad oggetto l'accertamento di una causa di ineleggibilità del Presidente della Regione e quindi

una posizione riconducibile al diritto soggettivo di elettorato passivo.

Secondo il giudice di prime cure, non rileva il fatto che i ricorrenti non facciano valere la lesione di un diritto soggettivo proprio, ma di un diritto altrui, profilo peraltro che incide anche sull'altra eccezione di difetto di legittimazione ed interesse.

Ai fini del riparto di giurisdizione, infatti, ciò che conta non è l'appartenenza della situazione giuridica dedotta in giudizio, ma la natura sostanziale della stessa. E da questo punto di vista non vale a mutare tale natura, trasformando la situazione di diritto soggettivo in una posizione di interesse legittimo idonea a radicare la giurisdizione del GA, la circostanza per cui l'operatività della causa di ineleggibilità risulti, in qualche modo, "mediata" dalla delibera consiliare di elezione del Presidente, perché la decisione verte in ogni caso sul diritto di elettorato passivo e non sulla legittimità dell'atto.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale - che può essere qui richiamata per valutare la decisione del Tribunale in punto di giurisdizione - l'apprezzamento che viene fatto dal giudice *a quo* in ordine alla propria *potestas judicandi* non è suscettibile di riesame da parte della Corte costituzionale ove sia sorretta da una motivazione non implausibile^[4].

Nel caso di specie il Tribunale argomenta plausibilmente sulla sua giurisdizione, fornendone una motivazione ampia e approfondita, peraltro corroborata dal richiamo a consolidati orientamenti delle Sezioni Unite della Cassazione.

A maggior ragione, dunque, non sussiste quel difetto di giurisdizione «macroscopico»^[5] - tale cioè da apparire *ictu oculi* - che, solamente, autorizzerebbe il giudice costituzionale, stante l'autonomia del giudizio incidentale rispetto a quello principale, a rilevare esso stesso la carenza di giurisdizione in modo da fugare ogni dubbio sulla sua esistenza.

In punto di tardività del ricorso la difesa di Testolin sostiene che l'art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011 è una norma rivolta ai terzi e va dunque interpretata alla luce della particolare forma di governo regionale valdostana, con la conseguenza che il termine decadenziale da essa previsto decorre dalla data in cui è stata approvata la delibera consiliare di elezione del Presidente. A tale approvazione, infatti, hanno concorso anche i Consiglieri ricorrenti ed è dunque quello il momento in cui essi hanno avuto piena conoscenza dell'atto.

Secondo il Tribunale, invece, il *dies a quo* per la proposizione del ricorso comincia dalla data finale di pubblicazione della deliberazione consiliare di elezione del Presidente, essendo irrilevante che i ricorrenti abbiano partecipato alla votazione della delibera in questione, in quanto tale circostanza non è in alcun modo contemplata dalla norma.

Ai sensi del richiamato comma 4 dell'art. 22, per avviare l'azione volta a contestare l'ineleggibilità del Presidente eletto vengono previsti soltanto due termini temporali, individuati nella «data finale di pubblicazione della deliberazione», ovvero nella «data della notificazione di essa, quando è necessaria». Nulla si dice, invece, sull'eventuale partecipazione dei ricorrenti ai fini dell'adozione dell'atto da pubblicare.

Non essendovi stata nel caso di specie alcuna notificazione, il ricorso andava proposto entro il termine di trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della delibera consiliare, la quale risulta pubblicata nell'Albo notiziario della Regione in data 12 novembre 2025.

L'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2010, dispone che gli atti vengano pubblicati nell'Albo regionale per quindici giorni consecutivi, salvo diversa disposizione di legge; di conseguenza, la data finale di pubblicazione è il 27 novembre 2025.

Da qui decorrono i trenta giorni per la presentazione del ricorso, che spirano il 27 dicembre 2025. Essendo il ricorso stato depositato in data 19 dicembre 2025, esso risulta in termini, con conseguente non fondatezza della relativa eccezione di inammissibilità per tardività. Anche in questo caso il rigetto dell'eccezione appare adeguatamente motivato e sorretto da chiari riferimenti testuali.

Per quanto riguarda infine il difetto di legittimazione e interesse al ricorso, si contesta che i ricorrenti non abbiano agito né per tutelare, sul lato attivo, l'esercizio del loro diritto di voto in qualità di Consiglieri regionali; né per lamentare, sul lato passivo, la violazione delle loro prerogative di soggetti potenzialmente eleggibili alla carica di Presidente di Regione. Essi, dunque, farebbero valere non già un diritto di cui sono titolari, ma un diritto altrui.

Secondo il Tribunale, questa circostanza non esclude che le condizioni dell'azione siano comunque sussistenti, dal momento che i ricorrenti, da una parte, si considerano legittimati in quanto Consiglieri regionali chiamati ad eleggere il Presidente; dall'altra, dichiarano di agire per tutelare la corretta osservanza del generale diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.

Dalle loro argomentazioni, dunque, risulta come essi non siano affatto estranei alla posizione giuridica fatta valere in giudizio, essendo interessati ad accertare un impedimento all'elezione presidenziale che è collegato al loro ruolo di elettori del Presidente; un impedimento – può aggiungersi – della cui rimozione beneficerebbero in termini di piena riespansione del loro diritto di concorrere alla regolare formazione dell'organo di vertice della Regione.

Per quanto i ricorrenti avrebbero potuto fare uno sforzo maggiore per chiarire che la loro azione era finalizzata ad accertare, tra l'altro, la pienezza del proprio diritto di voto in qualità di elettori del Presidente, ritenuta incerta a seguito dell'elezione di un soggetto, in ipotesi, ineleggibile, questa conclusione può comunque desumersi dal tenore complessivo delle loro allegazioni.

Ad ogni modo la motivazione del giudice sul punto appare, anche in questo caso, persuasiva e comunque sufficiente a superare quel *test* di attenzione che viene generalmente richiesto dalla Corte costituzionale ai giudici remittenti ai fini dell'ammissibilità delle questioni.

Ciò conduce ad un'ultima considerazione rispetto all'insieme delle eccezioni sollevate. Appare infatti apprezzabile lo sforzo motivazionale profuso dal Tribunale per superare le inammissibilità ed arrivare a risolvere la controversia – senza entrare, per il momento, nel tipo di soluzione accolta ed al netto, ovviamente, di eventuali, diverse, valutazioni in altri gradi di giudizio –, perché la questione in esame presenta implicazioni di notevole portata teorica, oltre che di indubbia valenza pratica ed ha dunque un pregio tale da giustificare una sua compiuta definizione nel merito.

3. L'inammissibilità dell'intervento della Regione

La Regione Valle d'Aosta interviene in giudizio deducendo di essere titolare di un interesse

immediato e diretto ad ottenere una pronuncia favorevole al resistente, interesse che consiste nell'esigenza di preservare la stabilità degli organi regionali di modo che il Consigliere Testolin continui a svolgere le sue funzioni in qualità di Presidente.

In questo quadro l'intervento della Regione sarebbe finalizzato a difendere la permanenza in carica del Presidente, sul presupposto che il ricorso sia volto ad accertare, in realtà, l'illegittimità della sua elezione.

Con argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle di parte resistente la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, tardività e difetto di legittimazione ed interesse ad agire.

Nel merito chiede il rigetto del ricorso e, in subordine, che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007 nel caso in cui il Collegio aderisse all'interpretazione della norma fornita dai ricorrenti.

I ricorrenti, a loro volta, contestano l'interesse ad intervenire della Regione, in quanto un'eventuale decadenza non comporterebbe il venire meno dell'attività svolta dal Presidente e chiedono pertanto che l'intervento sia dichiarato inammissibile.

Per i giudici di primo grado l'eccezione è fondata alla luce della natura dell'azione promossa. A loro avviso, infatti, il giudizio ha ad oggetto non già la verifica della legittimità della deliberazione consiliare di elezione del Presidente, ma l'accertamento del suo diritto soggettivo alla permanenza in carica, rispetto al quale l'ente regionale rimane estraneo, non essendo in discussione la legittimità del suo operato, né vantando esso alcuno specifico interesse alla regolare composizione dell'organo elettivo.

D'altra parte, le disposizioni che disciplinano le controversie in materia di ineleggibilità non prevedono la partecipazione al giudizio della Regione e il ricorso introduttivo è stato ad essa notificato a mero titolo di *denuntiatio litis*.

Il che ha in fondo una sua logica se si considera che l'istituto dell'ineleggibilità - e la decadenza che eventualmente ne consegue - non comportano, a ben vedere, alcuna valutazione sull'attività istituzionale dell'ente.

4. La decisione nel merito: la portata del divieto di terzo mandato consecutivo

Il Tribunale accoglie il ricorso muovendo da un'interpretazione meramente letterale del divieto di cui all'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, in forza della quale esso si applicherebbe cumulativamente a tutti gli incarichi ricoperti all'interno della Giunta, senza alcuna distinzione tra la carica di Presidente e quella di Assessore (e Vicepresidente).

Dal tenore testuale della norma, inoltre, il Collegio ricava un divieto assoluto di assumere incarichi in Giunta per quattro legislature consecutive, dal momento che un terzo mandato consecutivo è bensì consentito, ma alla sola condizione che uno dei mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno^[6].

Se dunque un terzo mandato consecutivo deve considerarsi in linea generale precluso, a meno che non ricorra la clausola abilitante di cui al secondo periodo dell'art. 3, comma 3, a maggior ragione si deve escludere che di mandati consecutivi se ne possano fare addirittura

quattro.

Testolin ha superato il limite dei mandati ammessi dalla norma regionale, essendo stato componente della Giunta per tre legislature consecutive e poi nuovamente rieletto Presidente nella legislatura corrente, il che fa scattare nei suoi confronti la causa ostativa prevista dalla norma *de qua*, con conseguente decadenza dalla carica.

La decisione non convince, non tanto con riguardo alla portata applicativa riconosciuta dai giudici di Aosta al divieto di terzo mandato consecutivo, che viene commisurata al numero dei mandati svolti, senza attribuire alcun rilievo all'effettiva durata di ciascuno di essi; quanto piuttosto per aver erroneamente equiparato, rispetto all'applicazione del divieto in parola, la posizione del Presidente a quella degli altri componenti della Giunta.

Sotto il primo profilo va anzitutto rilevato come la norma regionale si presenti *prima facie* eccentrica, dal punto di vista stilistico, rispetto ad altre disposizioni – sia statali^[7], che regionali^[8] – di analogo tenore, giacché a differenza di queste prevede la «non eleggibilità» *tout court* alla carica e non la «non immediata rieleggibilità».

Dal che dovrebbe inferirsi – a stretto rigore – che un terzo mandato sarebbe consentito solo se consecutivo ai due precedenti e sempre che, beninteso, la durata di uno di essi sia stata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno; e non sarebbe invece esperibile se, allo scadere dei due precedenti, vi sia stata un'interruzione, come nel caso in cui la carica venisse assunta per una terza volta nella legislatura successiva alla terza consecutiva.

In sostanza, per come è formulata e sulla base del raffronto con le normative congeneri, la disposizione in esame impedirebbe un terzo mandato “*per saltum*”, ove cioè tra le due legislature precedenti in cui si è già ricoperto l'incarico e quella successiva in cui si dovrebbe riassumerne uno nuovo vi sia un intervallo di legislatura; mentre non lo impedirebbe se le tre legislature si susseguissero senza soluzione di continuità, a condizione tuttavia che in una delle prime due la carica abbia avuto una durata inferiore alla soglia temporale minima richiesta.

Non è chi non veda l'esito paradossale cui una simile interpretazione condurrebbe. Un esito, tuttavia, che può essere scongiurato alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive di Regioni e Comuni.

Nella sentenza n. 211 del 2025 con cui la Corte costituzionale ha ritenuto che una legge della Provincia autonoma di Trento fosse in contrasto con il divieto del terzo mandato consecutivo previsto dalla legislazione dello Stato, i giudici di Palazzo della Consulta hanno chiarito che «le autonomie speciali, nel disciplinare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, per quanto rimesse alla loro competenza legislativa primaria, sono comunque tenute al rispetto dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano “*espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.*”» (corsivo aggiunto).

Fra i principi richiamati c'è quello di cui all'art. 2, comma 1, lett. f), ossia la «previsione della *non immediata rieleggibilità* allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (corsivo aggiunto)^[9].

È bensì vero che tale principio si riferisce espressamente ai Presidenti eletti a suffragio universale e diretto, mentre il Presidente della Regione Valle d'Aosta è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti; tuttavia, al netto di quanto si avrà modo di argomentare più diffusamente *infra* sulla conciliabilità tra limiti di mandato ed elezione indiretta del vertice dell'esecutivo, quell'«esigenza generale di uniformità della disciplina concernente il diritto politico di elettorato»^[10], che proprio attraverso tali principi trova compiuta realizzazione, impone di interpretare il primo periodo del comma 3 dell'art. 3 nel senso di ritenere che chi abbia ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non sia, allo scadere della seconda legislatura, *immediatamente eleggibile* in Giunta nella legislatura successiva (corsivo aggiunto).

Una simile opzione ermeneutica, infatti, consentirebbe di riallineare la disciplina valdostana al resto delle norme statali vigenti in materia, che proprio per essere «direttamente attuativ[e] dell'articolo 51 della Costituzione, nel suo intimo collegamento con l'articolo 3 della Costituzione»^[11], fanno sistema e devono dunque armonizzarsi tra loro, in modo che se ne possa dare una lettura univoca su tutto il territorio nazionale, evitando asimmetrie interpretative.

Quella proposta, peraltro, è una lettura della norma *de qua* “a rime obbligate”, nel senso che si ricava da discipline già esistenti nel medesimo ambito normativo e dunque ben può essere annoverata tra le soluzioni «costituzionalmente adeguat[e]»^[12].

Ciò detto, nel suo impianto di fondo l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007, fissa una regola generale – l'ineleggibilità per un terzo mandato consecutivo all'interno della Giunta – ed ammette contestualmente un'eccezione, nel senso di consentire l'eleggibilità a un terzo mandato al ricorrere di una certa condizione (la durata della carica inferiore a due anni, sei mesi e un giorno in una delle due legislature precedenti).

Complessivamente, quindi, per far scattare il terzo mandato consecutivo non bisogna ricoprire l'incarico in Giunta per più di sette anni e sei mesi. Ma – qui sta il punto – come si calcola questa soglia limite?

Secondo la tesi del resistente, si deve tenere conto della durata effettiva della carica, a prescindere dal numero dei mandati consecutivi svolti, con la conseguenza che sarebbe ammissibile anche un quarto o financo un quinto mandato ove il soggetto non sia stato Presidente, Vicepresidente e/o Assessore per un periodo complessivamente superiore a sette anni e sei mesi.

In sostanza questo tetto massimo andrebbe calcolato come una mera somma algebrica della durata dei singoli incarichi, indipendentemente dai mandati effettivamente espletati, sul presupposto che un mandato è per sua natura prolungato nel tempo – avendo una durata fisiologica di cinque anni – e dunque se fosse inferiore a due anni, sei mesi e un giorno non potrebbe neppure considerarsi tale.

Diversamente opinando, si arriverebbe alla conclusione abnorme di ritenere sempre e comunque ineleggibile in Giunta un soggetto che abbia già ricoperto al proprio interno una qualsiasi carica anche per un solo giorno in ciascuna delle tre legislature precedenti.

L'argomento è tanto suggestivo, quanto non altrettanto persuasivo, anzitutto perché non fondato sull'*id quod plerumque accidit*. A ragionare in questi termini, infatti, potrebbe anche

darsi il caso che le tre legislature consecutive durino meno dell'ordinario quinquennio, allorché il Consiglio regionale venga sciolto anticipatamente ora per incapacità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni ovvero dalle dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente; ora per dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri; ora per una delle cause contemplate dall'art. 48 dello Statuto.

Circostanze, queste, tutte astrattamente possibili, ma l'evenienza che possano avverarsi in successione reiterata tra loro – una dietro l'altra – appare davvero irreali, il che dimostra il carattere meramente ipotetico di una simile argomentazione^[13].

Soprattutto, a smentire la tesi in parola è la circostanza che la durata del mandato, nell'impianto dell'art. 3, comma 3, viene in rilievo ai fini della sola eccezione e non anche della regola. Cioè è solo limitatamente alla possibilità di consentire in via eccezionale un terzo mandato consecutivo che si tiene conto del fatto che uno dei due precedenti abbia avuto una certa durata.

Per l'applicabilità della regola generale, invece, non si fa riferimento ad alcun requisito di durata.

Lo si ricava – *a contrario* – dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2007, ai sensi del quale «[a]i fini di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, non si computano le cariche, *quale che ne sia stata la durata*, già ricoperte all'interno della Giunta regionale fino alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale successive alla data di entrata in vigore della presente legge» (corsivo aggiunto).

Dunque, quando ha voluto stabilire l'irrilevanza, ai fini del divieto, dei mandati pregressi espletati prima dell'entrata in vigore della legge, il legislatore del 2007 ha fatto esplicito riferimento al requisito della loro durata, avendo cura di precisare che di questi mandati, comunque, non si tiene conto, a prescindere che siano durati meno del minimo richiesto o che abbiano avuto una durata superiore (in ipotesi coincidente con l'intera legislatura).

Il che conferma che l'art. 3, comma 3, a regime, va interpretato nel senso che l'aver ricoperto per due mandati consecutivi la carica in Giunta è di ostacolo alla rieleggibilità per un terzo mandato consecutivo se non ricorre la clausola permissiva prevista dal secondo periodo, se cioè entrambi i mandati precedenti siano stati portati a compimento fino alla fine della legislatura o comunque nessuno dei due abbia avuto quella durata minima.

A maggior ragione, allora, non può essere ammesso un quarto mandato consecutivo, anche perché – ancora una volta – quando il legislatore valdostano ha voluto consentirlo lo ha espressamente previsto. Prova ne sia l'art. 3.1 della legge regionale n. 3 del 1993, che riguarda il limite dei mandati dei componenti del Consiglio regionale, ai sensi del quale «[n]on sono *immediatamente rieleggibili* alla carica di Consigliere regionale coloro che hanno rivestito per tre mandati consecutivi la carica medesima. *È consentito un quarto mandato consecutivo* se uno dei tre mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno» (corsivi aggiunti).

Dunque, con specifico riferimento al problema dell'operatività del divieto di terzo mandato consecutivo, la pronuncia del Tribunale di Aosta appare condivisibile e conforme alle linee ermeneutiche già adottate in materia elettorale dalla Corte di legittimità in vicende analoghe o comunque a questa equiparabili.

4.1. *Segue: la (non) riferibilità dell'impedimento al Presidente della Regione*

Laddove invece la decisione dei giudici di primo grado non può essere condivisa è con riguardo all'interpretazione che viene data della locuzione «cariche all'interno della Giunta», con la quale il legislatore regionale «non [può] che avere fatto riferimento non solo al Presidente ma a tutti quei soggetti che lo stesso legislatore regionale, al comma primo del medesimo art. 3 L. n. 21/2007, ha espressamente individuato come componenti della Giunta»^[14].

In effetti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, «[l]a Giunta regionale è composta dal Presidente della Regione e dagli Assessori, tra cui il Vicepresidente. Il Presidente della Regione e la Giunta costituiscono il Governo della Regione» (corsivo aggiunto). Il Presidente, dunque, sarebbe uno dei componenti della Giunta insieme agli Assessori e al Vicepresidente.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 15, comma 1, dello Statuto valdostano, «[s]ono organi della Regione: il Consiglio della Valle, la Giunta regionale e il Presidente della Regione»; e il successivo art. 32 precisa che «[i]l Presidente della Regione, la Giunta e gli assessori che la compongono sono organi esecutivi della Regione» (corsivo aggiunto).

Dal combinato disposto di queste due disposizioni si ricava che Presidente e Giunta sono organi formalmente distinti^[15] – pur appartenendo entrambi al potere esecutivo della Regione – e sono solo gli Assessori a comporre la Giunta regionale.

Per saggiare la fondatezza di questa conclusione conviene muovere da una breve premessa. Come osservato da autorevole dottrina, in materia di organizzazione della Regione «la Costituzione pone una disciplina a maglie molto larghe, “bloccando” un numero limitato di scelte e rinviando – per il resto – ad istanze normative subordinate»^[16].

«Le sole scelte “bloccate” dal titolo V – si aggiunge – riguardano l'articolazione degli organi supremi (identificati, dall'art. 121, nel consiglio, nella giunta e nel suo presidente) e la formazione della giunta»^[17].

A fronte di questa indeterminatezza del dettato costituzionale, si apre un ampio spazio rimesso all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. È in primo luogo agli Statuti ordinari, infatti, che spetta il compito di completare la disciplina costituzionale *in subiecta materia* specie con riguardo – per quel che più interessa in questa sede – alle relazioni tra «la Giunta e il suo Presidente».

Ciò detto, va subito precisato che «[d]iversa è, invece, la soluzione accolta dagli statuti regionali speciali, i quali dettano una disciplina pressoché esaustiva dell'organizzazione delle rispettive regioni (sottraendola quindi all'incidenza di fonti subordinate)»^[18].

Sicché, quando la legge n. 62 del 1953 all'art. 26 regola la composizione della Giunta regionale, stabilendo che «è composta del Presidente e di sei assessori effettivi e due supplenti nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti. [...]», a tale disposizione non può essere attribuita la funzione di specificare le scelte costituzionali lasciate aperte dalla Costituzione, sia perché nelle Regioni speciali questa funzione spetta anzitutto ai rispettivi Statuti, cui la legge ordinaria non può derogare; sia perché l'«avvento della l. 23 dicembre 1970, n. 1084 [...], assegnando “valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli statuti delle singole regioni” alla normativa di legge ordinaria

concernente gli organi delle regioni, ha ridefinito i termini dell'indagine sul ruolo e le attribuzioni delle giunte regionali, riportandola ad una lettura sistematica della normativa costituzionale e di quella degli statuti regionali»^[19].

Al punto che si è segnalato come ormai «[l]a giunta regionale non è più [...] un organo esecutivo soltanto, ma è un complesso di organi, all'organo collegiale affiancandosi gli organi monocratici, quando non addirittura comitati minori di assessori preposti alla trattazione di affari particolari»^[20].

Dunque, per delineare il ruolo del Presidente della Regione^[21] – che è figura «senza dubbio complessa e ricca di spunti problematici»^[22] –, nonché la sua posizione in seno alla Giunta, è allo Statuto di ciascuna Regione ad autonomia speciale che occorre fare prioritariamente riferimento, potendo questo peraltro stabilire soluzioni differenziate da Regione a Regione^[23].

Ora, è bensì vero che «le fonti speciali sono tenute a rispettare i caratteri inderogabili dello schema di organizzazione dell'esecutivo regionale disegnato in Costituzione»^[24]; ma sulla struttura della Giunta regionale e sulla natura dei rapporti tra la Giunta e il suo Presidente la Costituzione tace.

Ne consegue che il vincolo di conformità degli Statuti speciali alla Carta costituzionale si traduce, ad esempio, nell'impossibilità di introdurre organi necessari ulteriori rispetto a quelli elencati nell'art. 121 Cost.^[25]; ma non può certo significare che essi non possano definire i suindicati rapporti nel senso di escludere – come fa l'art. 32 dello Statuto valdostano – che il Presidente sia un componente della Giunta medesima.

Se allora si guarda allo Statuto della Valle d'Aosta si deve ritenere che la sostituzione delle parole «Presidente della Giunta» con quelle di «Presidente della Regione»^[26], letta alla luce del combinato disposto – sopra richiamato – dell'art. 15, comma 1 con l'art. 32, non faccia altro che confermare la posizione esterna del Presidente valdostano come organo monocratico e la sua (definitiva) emancipazione dal modello collegiale che lo porta ad essere equivocamente assimilato agli Assessori sotto la comune etichetta di «membri di Giunta»^[27].

Il fatto poi che l'art. 34 St. riconosca espressamente al Presidente «una vera e propria competenza direzionale dell'intera amministrazione regionale»^[28], contribuisce a rafforzare ulteriormente la sua posizione istituzionale, distinguendola stavolta da quella della Giunta collegialmente intesa^[29].

Alla luce di queste considerazioni, quindi, l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2007 è costituzionalmente illegittimo perché, in violazione degli artt. 15, comma 1, e 32 dello Statuto regionale, include anche il Presidente tra i *componenti* della Giunta.

Il Tribunale, tuttavia, non si avvede di tale contrasto e dà un'interpretazione omnicomprensiva delle «cariche all'interno della Giunta», annoverando erroneamente anche l'incarico di Presidente tra quelli che fanno scattare il divieto di terzo mandato consecutivo.

Al contrario, i giudici avrebbero dovuto fornire un'interpretazione costituzionalmente [*rectius* statutariamente] orientata dell'art. 3, comma 3, che escludesse il Presidente dalle «cariche all'interno della Giunta», ricomprendendo tra di esse solo quella di Assessore e di Vicepresidente.

Milita in questo senso un non trascurabile argomento di carattere topografico. La carica di Presidente, infatti, è disciplinata da una diversa disposizione della legge regionale n. 21 del 2007 (l'art. 2), a conferma - si direbbe - della ontologica diversità dei due organi; dunque, il Presidente non può rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3, che riguarda solo le ineleggibilità alla carica di Assessore e Vicepresidente quali unici componenti della Giunta.

Da questo punto di vista la legge regionale contiene una lacuna, perché non detta alcuna specifica disciplina per l'ineleggibilità del Presidente, che sul piano della *sedes materiae* avrebbe dovuto essere utilmente collocata nell'art. 2.

Per superare la lacuna si deve ritenere applicabile nei confronti del Presidente l'art. 3.1, della legge regionale n. 3 del 1993, in materia di ineleggibilità dei Consiglieri regionali, dal momento che il Presidente è eletto dal Consiglio tra i suoi componenti.

L'esattezza di questa interpretazione è confermata - *a contrario* - dalla determinante considerazione che in Valle d'Aosta gli Assessori possono essere scelti anche al di fuori del Consiglio regionale^[30].

Trattandosi di soggetti che non rivestono la qualità di Consiglieri regionali e sono dunque estranei all'organo consiliare, essi necessitano di una disciplina *ad hoc*, che viene per l'appunto recata dall'art. 3 della legge regionale n. 21 del 2007 ed è giocoforza diversa da quanto previsto per i membri del Consiglio regionale.

La diversità di trattamento consiste nel prevedere, per gli incarichi di Giunta, un limite di mandato più stringente rispetto a quello posto in capo ai Consiglieri regionali - al massimo tre mandati se uno dei precedenti ha una certa durata, quando per i Consiglieri possono essere al massimo quattro, sempre alla medesima condizione - ed è giustificata dal maggior peso politico delle funzioni (di governo) svolte dai primi rispetto a quelle (di rappresentanza) esercitate dai secondi, il che rende ragionevole la differenziazione operata dal legislatore valdostano.

Alla luce del richiamato art. 3.1 della legge regionale n. 3 del 1993, i Consiglieri regionali possono quindi esperire un quarto mandato consecutivo se uno dei tre precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno.

Renzo Testolin era già stato eletto Consigliere nelle tre legislature precedenti (XVI, XV e XIV), ma nella XV il suo mandato aveva avuto una durata di due anni, tre mesi e ventitré giorni (dal 26 giugno 2018 al 19 ottobre 2020), cioè inferiore alla soglia minima richiesta. Egli, pertanto, non ha oltrepassato il limite dei mandati consecutivi cui poteva legittimamente ambire e non doveva essere dichiarato decaduto.

Sotto questo profilo la sentenza appare censurabile perché il Tribunale non si è neppure posto il problema di tentare un'interpretazione dell'art. 3, comma 1, conforme allo Statuto, men che meno di sollevare la questione di costituzionalità ove avesse constatato l'impossibilità di pervenire a una simile interpretazione in ragione del tenore letterale della disposizione.

A ben vedere, tuttavia, neanche il legislatore del 2007 può ritenersi esente da responsabilità, non solo per non aver espressamente contemplato il caso dell'ineleggibilità del Presidente della Regione, lasciando così un vuoto normativo che a questo punto deve

essere colmato quanto prima, in uno con la necessaria modifica dell'art. 3, comma 1, sulla composizione della Giunta; ma anche per aver formulato il testo dell'art. 3, comma 3, in modo tutt'altro che perspicuo^[31], omettendo di fare esplicito riferimento alla «non immediata rieleleggibilità» come invece lo stesso legislatore regionale avrebbe poi fatto, nel 2019, in sede di novella della disciplina relativa all'ineleggibilità dei Consiglieri regionali.

5. La discutibile scelta di non promuovere il giudizio di legittimità costituzionale del divieto

Altrettanto opinabile è la decisione dei giudici di Aosta di non promuovere il giudizio di costituzionalità dell'art. 3, comma 3, come invece richiesto dal resistente in caso di accoglimento del ricorso, sul presupposto che il divieto introdotto dalla norma *de qua* sia in contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 Cost., in quanto limiterebbe in modo irragionevole e sproporzionato il diritto di elettorato passivo.

Non passa anzitutto inosservato l'errore terminologico in cui incorre il Tribunale per ben due volte – il che, evidentemente, esclude il refuso – quando afferma che per rimettere la questione di legittimità costituzionale di una legge alla Corte costituzionale, il giudice «deve ritenere detta questione *manifestamente fondata*» (corsivo aggiunto), oltre che rilevante.

In realtà, i due requisiti affinché una questione insorta nel processo possa essere proposta alla Corte costituzionale sono la «rilevanza» e la «non manifesta infondatezza» (non già la sua «manifesta fondatezza»).

La differenza non è di poco momento. Come insegna Crisafulli, infatti, «non si tratta di stabilire se la questione sia *prima facie* fondata, ma, tutt'al contrario, se non sia *prima facie* infondata»^[32] e dunque il giudice rimettente non si deve sostituire alla Corte nel valutare se la questione sia fondata o no – come invece lascerebbe intendere il Tribunale –, ma deve semplicemente accertare se vi sia un dubbio sulla costituzionalità della norma.

Ebbene, nel caso di specie, non solo il dubbio c'è, ma è anche serio, perché riguarda il grande tema della compatibilità dei limiti di mandato con la forma di governo parlamentare e dunque avrebbe certamente meritato un pronunciamento da parte del giudice costituzionale.

Non solo. Il Tribunale, nel rigettare l'eccezione di costituzionalità, fornisce una motivazione che, in realtà, impinge il merito della questione. Ritiene infatti che la restrizione del diritto di elettorato passivo sia giustificata dalla protezione di altri interessi costituzionalmente rilevanti e che il divieto di terzo mandato non contrasti con l'art. 2, lett. f), della legge n. 165 del 2004 in ragione dei peculiari caratteri del sistema istituzionale valdostano, in cui il Presidente, pur eletto indirettamente dal Consiglio regionale, è titolare di incisivi poteri politici.

Non è chi non veda come a simili conclusioni – per quanto condivisibili, come si illustrerà meglio appresso – sarebbe dovuta pervenire la Corte costituzionale piuttosto che il giudice *a quo*, il quale si sarebbe dovuto limitare ad una mera delibazione in ordine alla sussistenza del dubbio e non invece ad effettuare – come in pratica ha fatto – un sindacato sulla costituzionalità della norma, così invadendo le prerogative del giudice costituzionale.

Ora, che il dubbio sussista lo si ricava, a tacer d'altro, dalle puntuali osservazioni contenute

nel parere reso al Consiglio regionale della Valle d'Aosta da Nicola Lupo, che si pronuncia nel senso della piena eleggibilità del Presidente Testolin nella corrente legislatura, peraltro in sintonia con la conclusione cui perviene anche Enrico Grosso nel proprio parere redatto per il resistente^[33].

Secondo Lupo in una forma di governo di tipo parlamentare come quella valdostana «l'introduzione di un limite ai mandati consecutivi (i c.d. *term limits*) per le cariche di governo costituisce un'evidente anomalia»^[34], sia perché riguarda tutti i componenti dell'esecutivo regionale e non solo il suo vertice; sia perché investe un esecutivo che non è eletto direttamente dai cittadini.

A suo avviso, il divieto di terzo mandato consecutivo è in evidente contrasto con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che lo ha bensì giustificato, ma solo come necessario contraltare all'elezione popolare diretta del Presidente della Regione.

In Valle d'Aosta, tuttavia, il Presidente deriva la sua legittimazione dal voto del Consiglio regionale e questo fa sì che i suoi poteri siano sensibilmente diversi da quelli dei Presidenti eletti direttamente.

Inoltre la norma regionale non sarebbe neppure in grado di resistere al *test* di proporzionalità del giudice costituzionale, avendo imposto al diritto di elettorato passivo un sacrificio eccessivo rispetto alle finalità che essa tende a perseguire nel caso di specie.

Alla luce di queste valutazioni – che si aggiungono e in parte si sovrappongono a quelle dedotte dalla difesa di Testolin – la non manifesta infondatezza della questione appare di piana evidenza. Lo confermano, in fondo, gli stessi giudici del Tribunale di Aosta i quali, nel momento in cui rigettano l'istanza di rimessione alla Corte, entrano a ben vedere nel merito della questione, dimostrando implicitamente come, in realtà, i presupposti per chiamare in causa il giudice costituzionale fossero pienamente sussistenti.

Ciò detto è auspicabile che l'incidente di costituzionalità venga riproposto nei successivi gradi di giudizio proprio per offrire alla Corte la possibilità di chiarire una volta per tutte se nelle Regioni che non hanno optato per la forma di governo ad elezione diretta del Presidente vi siano esigenze di ordine costituzionale che giustificano la limitazione dei mandati consecutivi del Presidente.

6. La compatibilità dei limiti di mandato con la forma di governo ad elezione indiretta del Presidente

Al netto di quello che decideranno i giudici di Palazzo della Consulta – se e quando la questione verrà sottoposta alla loro attenzione – è opinione di chi scrive che la previsione di un limite ai mandati consecutivi delle cariche di governo non sia affatto distonica, in via generale, con il regime parlamentare, né in particolare con la forma di governo adottata in Valle d'Aosta.

Come noto la legge costituzionale n. 2 del 2001, sulla scia di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 per le Regioni ordinarie, ha modificato gli Statuti speciali rimettendo al legislatore regionale la competenza a disciplinare la forma di governo della Regione, attraverso l'adozione di apposite leggi statutarie^[35].

Tali leggi, in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, stabiliscono le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e revoca degli Assessori, nonché – per quanto qui interessa più da vicino – le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive; sono approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri; possono essere sottoposte a referendum confermativo.

Ma per l'ordinamento valdostano (e per la Provincia autonoma di Bolzano), la legge cost. n. 2 del 2001 ha introdotto una sensibile differenziazione rispetto a quanto disposto per le altre Regioni speciali nelle quali trova invece generalizzata applicazione – fino a diversa previsione della legge statutaria – la forma di governo ad elezione diretta del Presidente, in sintonia con l'opzione alla fine prevalsa in tutte le Regioni ordinarie^[36].

In Valle d'Aosta, infatti, il legislatore costituzionale del 2001 ha mantenuto la forma di governo parlamentare, stabilendo che fino all'entrata in vigore della legge statutaria avrebbe continuato ad applicarsi l'art. 33 dello Statuto speciale, che prevedeva appunto l'elezione del Presidente da parte del Consiglio fra i suoi componenti.

Tale scelta non è stata poi derogata dalla legge statutaria – la legge regionale n. 21 del 2007 –; né è andato a buon fine il tentativo di introdurre l'elezione diretta del Presidente con referendum propositivo, che non ha raggiunto il quorum strutturale richiesto^[37].

Ai sensi della normativa statutaria del 2007, pertanto, il Presidente è eletto dal Consiglio regionale tra i suoi componenti a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta; illustra il programma di governo e propone gli Assessori, tra cui il Vicepresidente, che vengono eletti dal Consiglio con le medesime modalità previste per l'elezione del Presidente (artt. 2 e 4).

Il Consiglio può esprimere la sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente. Se la mozione viene approvata, ciò comporta la cessazione dalla carica del Presidente e della Giunta e il subentro del nuovo Presidente e della nuova Giunta (art. 5). Il Consiglio può anche approvare una mozione di sfiducia nei confronti dei singoli assessori o dell'intera Giunta, con conseguente cessazione dalla carica ed elezione dei nuovi organi (art. 6).

Non vige il principio *simul stabunt simul cadent* nei rapporti tra Presidente e Consiglio. Le dimissioni, l'impedimento permanente o la morte del Presidente non comportano lo scioglimento automatico del Consiglio e il ritorno alle urne, ma solo l'elezione di un nuovo Presidente e di una nuova Giunta (art. 7).

Lo scioglimento anticipato del Consiglio, invece, si verifica, oltre che nelle ipotesi previste dall'art. 48 dello Statuto, quando l'organo non è in grado di funzionare per impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni ovvero dalle dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente; oppure nel caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei Consiglieri (art. 8).

Nel complesso, quella delineata dalla legge statutaria valdostana è una «una forma di governo parlamentare “razionalizzata”»^[38], nella quale tuttavia la previsione del voto segreto per l'elezione di Presidente e Giunta «rischia di ostacolare una univoca identificazione dei Consiglieri e delle forze politiche che compongono la sua maggioranza»^[39].

Ora in una simile forma di governo, secondo Grosso, «non sussiste affatto un'esigenza

costituzionalmente protetta di limitare il numero dei mandati consecutivi del Presidente della Regione (tanto meno degli altri membri della Giunta), dal momento che non è prevista l'elezione diretta»^[40].

Egli muove dal presupposto che la disposizione sul divieto di terzo mandato consecutivo non sia costituzionalmente obbligatoria, ma sia una libera scelta del legislatore regionale, rimessa alla sua discrezionalità politica.

Tale discrezionalità, tuttavia, deve fare i conti con la generale garanzia accordata dall'art. 51 Cost. al diritto di elettorato passivo, quale «diritto politico fondamentale»^[41] di ogni cittadino, che è riconducibile «alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione», in quanto investe un «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica»^[42].

Ne deriva il principio, costantemente affermato dalla Corte costituzionale, per cui «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione»^[43], con la conseguenza che le norme che disciplinano l'ineleggibilità, avendo carattere eccezionale, devono essere interpretate restrittivamente.

In questo quadro allora l'art. 3, comma 3, nella parte in cui consente di svolgere un terzo mandato consecutivo ove uno dei due precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, non è l'eccezione alla regola, ma la riespansione della regola e dunque non deve essere assoggettato a vincoli di stretta interpretazione.

Il che porta Grosso a concludere che tra le due possibili letture della disposizione in esame - quella dei ricorrenti che ne ricavano un divieto assoluto e incondizionato di un quarto mandato consecutivo e quella del resistente secondo cui, ai fini del computo dei mandati, si deve avere riguardo soltanto alle due legislature immediatamente precedenti rispetto a quella in cui si contesta l'ineleggibilità - è quest'ultima da prediligere essendo l'interpretazione che meno sacrifica il diritto di elettorato passivo.

Si tratta di un'argomentazione di indubbio spessore, che ha il pregio di inquadrare la questione nel contesto ordinamentale di riferimento, sottolineando come, ai fini della corretta esegesi del divieto in parola, non si possa prescindere dal considerare il peculiare assetto della forma di governo vigente in Valle d'Aosta.

Questa soluzione, tuttavia, sembra prestare un eccessivo ossequio al canone dell'interpretazione sistematica e teleologica, finendo per estraniarsi completamente dalla lettera della norma. Il tentativo di leggere la disposizione in esame come se facesse esclusivo riferimento alla legislatura corrente e alle due *immediatamente* precedenti, infatti, non solo non trova nessun appiglio sul piano testuale, potendosi tutt'al più riferire l'avverbio *immediatamente* - come si è cercato di dimostrare - alla rieleggibilità del titolare della carica («non è *immediatamente* eleggibile») e non alla successione nel tempo delle legislature (le due *immediatamente* precedenti); ma contrasta altresì con la consolidata lettura della Corte di cassazione, che ha sempre declinato il rapporto tra le due clausole contenute in norme analoghe - divieto di terzo mandato consecutivo e permesso di svolgerlo a certe condizioni - come un rapporto tra regola e eccezione.

Da questo punto di vista, la tesi favorevole alla rieleggibilità è «il frutto di un indebito ampliamento del contenuto normativo del testo»^[44] e presta il fianco alle critiche di quanti

paventano «il rischio di trasformare un'interpretazione costituzionalmente orientata in una vera e propria riscrittura della norma»^[45].

In effetti, anche a voler allentare il vincolo di stretta interpretazione della norma limitatrice sul presupposto che essa opera in un sistema di governo ad elezione indiretta del Presidente, tale allentamento non potrebbe comunque spingersi al punto di attribuire ad essa un significato estraneo alla sua portata semantica, come invece accadrebbe se fossero ritenute rilevanti ai fini dell'operatività del divieto solo le due legislature immediatamente precedenti alla terza consecutiva, mancando ogni elemento dal quale possa desumersi che il legislatore valdostano abbia voluto computare solo queste ai fini della rieleggibilità, senza tenere per nulla in considerazione quelle ulteriormente precedenti.

Soprattutto, ciò che meno convince della tesi in parola – ed è il motivo per cui si ritiene che un'eventuale questione di legittimità costituzionale della norma valdostana debba ricevere una prognosi di non fondatezza – è che l'intervento del legislatore regionale sul limite ai mandati consecutivi per gli incarichi di Giunta sia del tutto “libero”, ossia «non si riconnette ad alcun principio generale costituzionalmente presidiato»^[46]. Altrimenti detto, le finalità cui risponderebbe il divieto di terzo mandato consecutivo in Valle d'Aosta sarebbero del tutto prive di “tono costituzionale”.

Tuttavia, dalla disamina della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità sembra possibile ricavare una conclusione diversa. Ora, è bensì vero che la limitazione al diritto di elettorato passivo va messa «in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare»^[47].

In questo senso, d'altronde, depongono indicazioni univoche e convergenti tanto della Corte costituzionale, quanto dei lavori preparatori della legge n. 165 del 2004^[48], quanto infine della dottrina che più si è occupata di questi temi^[49].

La ragione è evidente. L'elezione diretta conferisce al vertice dell'esecutivo un *surplus* di legittimazione politica che si traduce, sul piano istituzionale, nell'attribuzione al Presidente eletto di «decisivi poteri politici»^[50] e, in uno con la regola stabilizzatrice del *simul simul*, produce una grande continuità nell'azione di governo, dato che il Presidente conserva tendenzialmente la sua carica fino alla fine del mandato.

In questo quadro – sono parole della Corte – il divieto costituisce «una componente necessaria del sistema dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, *al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere*» (corsivo aggiunto)^[51].

Nel caso di elezione da parte del Consiglio regionale, invece, queste finalità sono meno pressanti in quanto il Presidente è fisiologicamente più esposto alle variabili oscillazioni delle maggioranze consiliari e dunque, non essendoci garanzia di stabilità del governo, non è neppure necessario introdurre il contrappeso della preclusione alla rieleggibilità.

Ma che le ragioni giustificative del divieto siano meno pressanti non significa certo che in presenza di un'elezione indiretta non sussistano affatto. È sempre la Corte costituzionale, infatti, a precisare che la previsione di un limite ai mandati consecutivi è «una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la

genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali».

Ora alcuni di questi ulteriori interessi costituzionali vengono segnatamente in rilievo nella forma di governo «iperpresidenziale»^[52] ad elezione diretta del Presidente: si pensi alla *par condicio* fra candidati, alla libertà di voto degli elettori e alla complessiva genuinità della competizione elettorale.

Altri, invece, hanno una portata più generale e valgono anche nelle forme di governo parlamentari, essendo strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento^[53]. Si pensi al periodico ricambio della classe dirigente; all'imparzialità della pubblica amministrazione, che sarebbe inevitabilmente compromessa da una gestione clientelare dell'ente da parte di chi abbia potuto consolidare uno stretto legame con l'elettorato in ragione della sua lunga permanenza in carica; all'esigenza di evitare «forme di cristallizzazione della rappresentanza [...] immettendo "forze fresche" nel meccanismo rappresentativo»^[54].

D'altra parte, già autorevole dottrina evidenziava come tra «i pericoli intrinseci al sistema assembleare» vi fosse la tendenza «alla cristallizzazione del potere, alla eccessiva conservazione»^[55].

E non è mancato chi ha acutamente osservato come, sia in Valle d'Aosta che in Provincia di Bolzano, «*a prescindere dalla forma di governo parlamentare*, la tendenza alla verticalizzazione e alla personalizzazione del potere nel presidente è elevata e si spiega, innanzitutto, a partire dalle attribuzioni che statuti, regolamenti consiliari e leggi prevedono in capo al presidente e alla sua giunta» (corsivo aggiunto)^[56].

In effetti, il Presidente della Regione Valle d'Aosta, nonostante la sua legittimazione indiretta da parte del Consiglio regionale, ha un rilevante peso politico in ragione delle peculiari attribuzioni che gli competono: provvede al mantenimento dell'ordine pubblico per delegazione del Governo^[57]; svolge le funzioni di Prefetto^[58] e di Commissario del Governo in materia di protezione civile^[59]; presiede il Consiglio dell'Università della Valle d'Aosta^[60]; è il capo dell'amministrazione regionale^[61].

Tutti poteri dotati, a ben vedere, di «quei caratteri di decisività e di gestione attiva della cosa pubblica»^[62] che per la Corte costituzionale ben possono giustificare la previsione di cause di ineleggibilità. Nella pronuncia ora richiamata, peraltro, la Corte da una parte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, che sanciva la non eleggibilità alla Camera dei deputati dei Consiglieri regionali, proprio perché i loro poteri sono privi dei suindicati caratteri.

Dall'altra parte, riconosce che il legislatore ben può prevedere l'ineleggibilità a parlamentare nazionale del Presidente della Giunta regionale e degli Assessori, «poiché le considerazioni svolte in relazione ai Consiglieri regionali non possono certo estendersi a categorie, come quelle ora ricordate, che sono individualmente investite di importanti poteri politici e di rilevanti funzioni di amministrazione attiva»^[63].

Ebbene, se simili considerazioni venivano fatte a proposito di un Presidente di Regione ordinaria eletto dal Consiglio - la pronuncia, infatti, è anteriore al 1999 e si riferisce alla natura dei poteri presidenziali nella vecchia forma di governo assembleare delle Regioni^[64] -

a maggior ragione esse valgono per il tipo di poteri (ben più pregnanti) attribuiti al Presidente valdostano^[65].

Non è tutto. Sulla base dell'indagine comparata «non si può dire che vi sia un nesso rigoroso e stretto fra *forma di governo* e limite ai mandati. Ciò almeno nel senso che non solo laddove la carica presidenziale demo-eletta è anche vertice dell'esecutivo in regime di separazione dei poteri (modello c.d. *presidenziale*) si ha il limite: questo compare anche in forme di governo che [...] tendiamo a chiamare *semipresidenziali*, nonché in altre di più incerta qualificazione o perché spostate sul versante presidenzialista (caso della Federazione Russa) ovvero sul versante parlamentarista (casi di Austria, Finlandia, Polonia, Portogallo)»^[66].

Il diritto costituzionale comparato offre numerosi esempi di ordinamenti nei quali anche cariche di vertice non elette direttamente dal popolo incontrano comunque il limite di mandato^[67]. L'istituto, insomma, si presta ad «un ampio e variegato ventaglio di applicazioni»^[68].

Può aggiungersi, infine, un'ultima considerazione. Nel respingere l'assunto della difesa regionale valdostana secondo cui i limiti alla competenza normativa primaria delle Regioni a statuto speciale in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive non dovrebbero operare con riguardo alla composizione della Giunta comunale, trattandosi di organo non elettivo, ma di nomina sindacale, il giudice costituzionale chiarisce che «il principio di eguaglianza presiede all'accesso a tutte le cariche elettive e non può essere circoscritto a quelle a investitura con voto popolare»^[69].

Se ne ricava - *ad abundantiam* - che anche nella forma di governo parlamentare la previsione di un limite ai mandati che possono essere esercitati consecutivamente - il cui fine è proprio quello di valorizzare le condizioni di eguaglianza nell'accesso alle cariche - non è affatto sprovvista di copertura costituzionale, ma risponde semplicemente ad altre esigenze costituzionalmente rilevanti, al punto che la stessa Corte la considera «un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche»^[70].

Lo riconoscono, a ben vedere, anche Lupo e Grosso nei rispettivi pareri. Secondo Lupo «[è] vero che, volendo, una qualche *ratio* si può rinvenire anche alla base di *term limits* posti per cariche di governo non direttamente elettive, in particolare evocandosi l'obiettivo della fisiologica esigenza di ricambio della classe politica e dei titolari di funzioni pubbliche, al fine di limitare in tal modo la continuità del potere»^[71].

E Grosso, a sua volta, osserva come «il legislatore valdostano, qualora intendesse perseguire più incisivamente e severamente l'obiettivo di porre un limite al rischio di eccessiva continuità dell'esercizio del potere esecutivo nelle mani degli stessi individui, potrebbe intervenire modificando il testo della legge attualmente vigente, al fine di renderlo più chiaro ed esplicito e impedire che esso sia assoggettabile a più possibili interpretazioni letterali»^[72].

Insomma, la norma valdostana è senza dubbio formulata in modo oscuro e va chiarita, ma non è certo «intrusa» all'interno di una forma di governo ad investitura indiretta del Presidente, men che meno può ritenersi incostituzionale.

Al contrario, il «punto di equilibrio» individuato dal legislatore regionale tra il diritto di

elettorato passivo e gli «ulteriori interessi costituzionali»^[73] apprezzati dalla Corte - riconducibili all'obiettivo dell'avvicendamento nelle cariche elettive, del buon andamento dell'amministrazione e più in generale della stessa democraticità delle istituzioni rappresentative - è il frutto di un bilanciamento non irragionevole.

E ciò si può affermare, conclusivamente, sulla base del *test* di proporzionalità di cui la Corte si avvale nel giudizio di ragionevolezza quando deve bilanciare due diritti in conflitto tra loro^[74]. Tale *test*, come noto, richiede anzitutto di verificare se il fine perseguito dalla norma che limita il diritto di elettorato passivo sia legittimo.

La risposta sembra positiva, perché la norma valdostana ha lo scopo di favorire il ricambio della classe politica regionale e di contrastare la formazione di rendite di posizione da parte di chi abbia già ricoperto la carica per molti mandati. Si tratta, con ogni evidenza, di finalità non arbitrarie, riconosciute dalla stessa giurisprudenza costituzionale e preordinate al soddisfacimento di interessi riconducibili agli artt. 2, 3 e 97 Cost.

La seconda verifica riguarda invece l'entità della misura introdotta dalla norma per perseguire le suddette finalità, misura che deve essere tale da sacrificare il meno possibile il diritto di elettorato passivo.

Ebbene anche questa verifica ha un esito positivo^[75]. La norma, infatti, non esclude del tutto la possibilità di espletare un terzo mandato consecutivo, ma la consente al verificarsi di una ben precisa condizione di durata di uno dei mandati precedenti.

Non c'è dunque un impedimento "secco" alla rieleggibilità per la terza volta consecutiva, è previsto un temperamento. Il divieto introdotto dalla norma non è assoluto, ma relativo, il che vale ad escludere il carattere draconiano della misura in questione e a renderla complessivamente aderente al canone della proporzionalità.

Insomma, la norma persegue uno scopo legittimo e si mantiene nei limiti di quanto strettamente necessario per realizzarlo. Da questo punto di vista ben può essere considerata una di quelle «distinte declinazioni» che la disciplina del diritto politico di elettorato «può trovare [...] nelle diverse discipline regionali, ma pur sempre nel rispetto dei principi della legislazione dello Stato»^[76].

1. Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Perugia. [↑](#)
2. La sentenza è stata impugnata davanti alla Corte d'Appello di Torino e i suoi effetti sospesi. [↑](#)
3. Di «specialità sopravvissuta» parla, in proposito, F. Palermo (2020), *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 1068. [↑](#)
4. Tra le tante Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2013. [↑](#)
5. Corte costituzionale, sentenza n. 288 del 1993. [↑](#)
6. Più in generale, sugli interrogativi suscitati dalla prima applicazione del divieto di terzo mandato consecutivo, con particolare riguardo alla sua natura giuridica, al rapporto tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, al computo dei mandati pregressi, sia consentito rinviare a L. Castelli (2009), *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 489 ss. Più di recente, sulle risposte a tali interrogativi fornite dalla Corte costituzionale nel "caso Campania" si vedano, tra gli altri, M. Cosulich (2025), *Dix ans, ça suffit? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*, in *federalismi.it*, 29, 46 ss.; nonché E. Rinaldi (2025), *Il "terzo mandato" del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni sulla sentenza n. 64 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 117 ss. [↑](#)
7. Art. 2, comma 2, legge n. 81 del 1993: «Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente

rieleggibile alle medesime cariche»; art. 51 TUEL: «Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, *immediatamente ricandidabile* alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti»; art. 2, comma 1, lett. f), legge n. 165 del 2004: «previsione della *non immediata rieleggibilità* allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (corsivi aggiunti). [↑](#)

8. Art. 3.1, legge regionale VdA n. 3 del 1993: «Non sono *immediatamente rieleggibili* alla carica di Consigliere regionale coloro che hanno rivestito per tre mandati consecutivi la carica medesima. È consentito un quarto mandato consecutivo se uno dei tre mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno»; art. 69, legge provinciale Bolzano n. 14 del 2017. «1. Non è *immediatamente rieleggibile* alla carica di presidente della Provincia, e comunque prima che siano decorsi 48 mesi, chi ha espletato tale carica consecutivamente per tre legislature o comunque ininterrottamente per 15 anni. Esclusivamente a tal fine si considera legislatura l'espletamento della carica per almeno 48 mesi. 2. Non è *immediatamente rieleggibile* alla carica di assessore, e comunque prima che siano decorsi 48 mesi, chi ha espletato tale carica consecutivamente per tre legislature o comunque ininterrottamente per 15 anni. Esclusivamente a tal fine si considera legislatura l'espletamento della carica per almeno 48 mesi» (corsivi aggiunti). [↑](#)
9. Per Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2025, si tratta di un «principio generale dell'ordinamento giuridico», come tale suscettibile di vincolare anche le autonomie speciali. Sul «notevole rilievo» della qualificazione del divieto di terzo mandato consecutivo come principio generale dell'ordinamento cfr. N. Lupo, *Il divieto di terzo mandato (per i vertici esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonomia di Trento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2025, 1772. [↑](#)
10. Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. [↑](#)
11. *Ibidem*. [↑](#)
12. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2019. [↑](#)
13. Per riprendere le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 211 del 2025 si potrebbe parlare di «evenienze statisticamente infrequenti». [↑](#)
14. Tribunale di Aosta, sentenza n. 110 del 2026. Anche secondo A. Morrone, *Parere pro veritate*, 5, «[n]el riferirsi alle “cariche” interne alla “Giunta” (quando ne parla sia al «plurale» sia al «singolare»), la nostra disposizione ha delimitato il suo ambito di applicazione agli organi della Giunta come indicati in precedenza: ossia al Presidente e agli Assessori compreso il Vice-Presidente vicario». [↑](#)
15. La distinzione, inoltre, si apprezza anche dal punto di vista funzionale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, spetta solo al Presidente illustrare al Consiglio regionale il «programma di governo»; proporre il numero e l'articolazione degli Assessorati; proporre i nominativi dei componenti della Giunta, indicando tra essi il Vicepresidente. [↑](#)
16. A. D'Atena (1988), *Regione*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 327. [↑](#)
17. *Ivi*, 329. [↑](#)
18. *Ivi*, 327, nota 58. [↑](#)
19. S. Bartole (1998), *Giunta regionale*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento II, 384. [↑](#)
20. *Ivi*, 387. [↑](#)
21. Per un inquadramento sistematico del Presidente della Regione come figura giuridica unitaria propria del diritto costituzionale generale nonostante la sua previsione in una pluralità di ordinamenti regionali si veda E. Spagna Musso (1961), *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Morano Editore. [↑](#)
22. S. Bartole (1970), *Giunta regionale*, in *Enc. Dir.*, XIX, 19. [↑](#)
23. Per il rilievo che «alla definizione unitaria [dell'organo] corrispondono nell'assetto normativo dei diversi ordinamenti organi non qualificabili alla stessa maniera perché danno luogo a figure giuridiche difformi» si veda E. Spagna Musso, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 9. [↑](#)
24. S. Bartole, *Giunta regionale*, op. ult. cit., 9. [↑](#)
25. La Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1983 ha chiarito che il primo comma dell'art. 121 «non ha inteso dettare un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare atti provvisti

di rilevanza esterna, ma più semplicemente ha indicato gli organi necessari dell'ente in questione, risolvendo pertanto un problema attinente alla forma regionale di governo. Il che non esclude che i provvedimenti amministrativi regionali possano venire adottati per mezzo di organi o soggetti diversi» (come gli assessori su delega della Giunta). [↑](#)

26. Disposta dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. [↑](#)
27. Di cui al vecchio testo dell'art. 122, ultimo comma. Secondo M. Carli (1975), *Art. 121-122*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 89, sono solo gli assessori ad essere «chiamati dalla Costituzione “membri di Giunta”, a sottolineare il loro ruolo di meri componenti di un organo collegiale». A proposito del ruolo del Presidente della Giunta come Presidente di organo collegiale A. Crosetti (1995), *Organi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 467, osserva come «[s]pesso i presidenti degli organi collegiali dispongono altresì di una posizione e competenza propria come organo individuale e autonomo rispetto agli altri organi (v. Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Giunta regionale ecc.)». A sua volta G. F. Ciaurro (1989), *Giunta regionale*, in *Enc. giur.*, Vol. XV, Roma, 3, nell'evidenziare come la Costituzione nulla dica in ordine all'organizzazione della Giunta ed alla ripartizione delle funzioni al proprio interno, osserva che «[i]l silenzio dell'art. 121, secondo l'interpretazione ormai pacificamente accolta, *esclude che i membri della Giunta, a differenza del Presidente*, possano assumere la configurazione di organi a rilevanza esterna delle ordinarie; mentre questa configurazione assumono in genere [...] nelle regioni ad autonomia speciale» (corsivo aggiunto); dal che sembrerebbe ricavarsi un ulteriore argomento a sostegno della tesi per cui il Presidente non fa parte della Giunta. *Contra* V. Angiolini (1983), *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 36, secondo cui «[l]'elezione disgiunta dell'organo esecutivo e del suo Presidente ha solo la funzione di rimarcare, nel quadro dei rapporti con l'assemblea, la peculiare posizione del Presidente medesimo, *il quale non solo è membro di Giunta, bensì esercita propri distinti poteri*» (corsivo aggiunto). Con specifico riguardo alla Regione Sardegna, però, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 20 del 1956, rileva la contrarietà allo Statuto speciale di alcune norme di attuazione statutaria che vorrebbero accentrare nel Presidente della Regione funzioni che sono proprie degli assessori. Nell'indicare le disposizioni dello Statuto sardo che vengono violate il giudice costituzionale cita, fra le altre, l'art. 34 che «elenca fra gli organi esecutivi della Regione i “componenti della Giunta”, ossia gli assessori» (corsivo aggiunto). [↑](#)
28. S. Bartole, *Giunta regionale*, op. ult. cit., 20. [↑](#)
29. Nelle Regioni ordinarie una disposizione per certi aspetti analoga, che depone in favore della non assimilabilità del Presidente ai membri di Giunta, si rinviene nell'art. 58, comma 1, lett. e), dello Statuto regionale umbro del 1992, ai sensi del quale il Presidente «sovrintende agli uffici e servizi regionali, *anche a mezzo dei membri della Giunta*» (corsivo aggiunto). [↑](#)
30. Cfr. l'art. 9 della legge regionale n. 20 del 2007 e l'art. 52 del Regolamento del Consiglio regionale. Sull'inesistenza di un principio generale secondo il quale i membri della Giunta regionale dovrebbero essere nominati tra i Consiglieri regionali e dunque sull'ammissibilità nella Regione Valle d'Aosta della nomina ad Assessori regionali anche di soggetti che non appartengono al Consiglio regionale si veda *Consiglio di Stato, Sez. I., 29 maggio 1963, n. 1228*, in *Foro italiano*, 1964, III, 395 ss. [↑](#)
31. Di una formulazione dell'art. 3, comma 3, «particolarmente infelice, ambigua e sfuggente» parla E. Grosso, *Parere pro veritate*, 8. [↑](#)
32. V. Crisafulli (1984), *Lezioni di Diritto costituzionale. II. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, Padova, Cedam, 294. [↑](#)
33. Sulla vicenda ha espresso un parere *pro veritate* anche Andrea Morrone. Tale parere, a differenza degli altri due, è contrario alla rielegibilità ed è stato richiesto da Rete Civica Valle d'Aosta. [↑](#)
34. N. Lupo, *Parere pro veritate*, 4. [↑](#)
35. Le quali, secondo A. D'Atena (2025), *Le trasformazioni della specialità regionale, le leggi statutarie e la forma di governo*, in Id., *Le Regioni nella transizione infinita. Studi*, Torino, Giappichelli, 225, hanno un «impatto enorme» sul sistema delle fonti delle Regioni speciali giacché «romp[ono] l'unità sistemica dello statuto speciale». [↑](#)
36. Al punto che M. Luciani (2024), *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, 2, 238, parla di una forma di governo «ormai pietrificata». [↑](#)
37. Sulla vicenda si veda R. Louvin (2008), *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *ASTRID-Rassegna*, 63. Cfr. anche N. Lupo, *Parere pro veritate*, cit., 3. [↑](#)
38. E. Grosso, *Parere pro veritate*, cit., 12. [↑](#)
39. N. Lupo, *Parere pro veritate*, cit., 4. [↑](#)
40. E. Grosso, *Parere pro veritate*, cit., 13. [↑](#)

41. Tra le tante Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2024. [↑](#)
42. Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 1996. Nella sentenza n. 236 del 2015 la Corte definisce il diritto di elettorato passivo come «uno dei fondamenti delle istituzioni democratiche». [↑](#)
43. Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2013. [↑](#)
44. N. P. Alessi e A. Mastropaolo (2026), *I nodi vengono al pettine. Crisi della deliberazione e giurisdizionalizzazione del conflitto nell'autonomia speciale valdostana*, in *federalismi.it*, 13, 188. [↑](#)
45. *Ivi*, 189. [↑](#)
46. E. Grosso, *Parere pro veritate*, cit., 6. [↑](#)
47. Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2025. La norma trentina oggetto del giudizio della Corte, peraltro, prevede espressamente la sua applicazione ai soli Presidenti eletti a suffragio universale e diretto. [↑](#)
48. G. Bressa, Camera dei deputati, *Resoconto della seduta del 7 ottobre 2003*, sottolinea come «è del tutto evidente che l'elezione diretta presuppone un sistema cosiddetto neoparlamentare, con competenze, funzioni e caratteristiche proprie in capo al presidente, *che non sono riscontrabili nel caso dell'elezione del presidente da parte del consiglio regionale*». E per M. Boato, *ivi*, «è opportuno che l'impossibilità di un terzo mandato consecutivo, nel caso in cui il presidente sia eletto a suffragio universale diretto, venga definita in sede di fissazione dei principi sull'eleggibilità. *Diverso è, ovviamente, il caso in cui ci fosse una realtà istituzionale, una forma di Governo diversa*» (corsivi aggiunti). [↑](#)
49. F. Musella (2023), *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 102, osserva come «[i]l federalismo tedesco mantiene invece un assetto parlamentare nei Länder, dove le assemblee regionali possono sfiduciare il *minister-president* e in alcuni casi anche i singoli componenti dell'esecutivo: un eventuale limite alla durata del mandato dei Presidenti di Regione sarebbe discutibile in tale contesto nel quale è aperta la strada per la sfiducia all'esecutivo da parte dell'organo parlamentare». F. Drago (2005), *Commento all'articolo 2*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 48, rileva come l'art. 2 «a differenza della disposizione sull'incompatibilità (art. 3), tace del tutto in ordine al regime di ineleggibilità del Presidente della Giunta non eletto a suffragio diretto e dei membri della Giunta. Ciò svela una interpretazione restrittiva dell'art. 122, comma 1, Cost., atteso che le ineleggibilità ivi menzionate andrebbero così intese in relazione alle sole elezioni popolari e dirette e non anche a quelle indirette» Aggiunge poi che «la *ratio* delle ineleggibilità, chiaramente individuata alla lett. a), mal si adatterebbe ad organi ad investitura indiretta», ma alla fine riconosce che le Regioni comunque «possano dire la loro sul punto, individuando requisiti particolari per l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta ad opera del Consiglio». Secondo M. Olivetti (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 469, anche nel caso di un ritorno all'elezione consiliare «la competenza della legge statale e della legge regionale ex art. 122.1 sarebbe oltremodo dubbia, atteso che l'oggetto di tale disposizione sembrano essere solo elezioni popolari e dirette e non elezioni indirette». [↑](#)
50. Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004. [↑](#)
51. Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025. S. Staiano (2011), *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *federalismi.it*, 10, ha da tempo segnalato il fenomeno dei «partiti personali "regionali"» che «hanno costruito insediamenti, macchine organizzative, basi di consenso, fondate sulla rete di relazioni che il leader riesce a costruire nel rapporto con apparati istituzionali, organizzazioni sociali non partitiche, sedi del potere economico, valendosi della propria carica pubblica». [↑](#)
52. Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025. [↑](#)
53. Nella sentenza n. 211 del 2025 la Corte sottolinea che tali diritti e principi «caratterizzano la stessa forma di Stato» ed è per la connessione che il divieto in questione ha con tali principi che esso va ascritto ai principi generali dell'ordinamento. [↑](#)
54. Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2019, nella quale i giudici di Palazzo della Consulta, pur ritenendo «effettivamente non pertinente l'analogia tra il divieto di rielezione dei consiglieri dell'ordine circondariale forense e quello relativo ai sindaci», sottolineano nondimeno che «la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche». [↑](#)
55. C. Lavagna (1971), *Strutture democratiche contemporanee. Lezioni del Corso di Diritto costituzionale e comparato*, I, Roma, Edizioni Ricerche, 93, [↑](#)
56. G. Boggero, *La lezione della Valle d'Aosta sul presidenzialismo regionale*, in *Il Foglio*, 21 novembre

2025, il quale sottolinea altresì che alla luce degli ultimi due Rapporti sullo stato della legislazione realizzati dalla Camera dei deputati «Valle d'Aosta e Bolzano siano gli enti territoriali in cui l'iniziativa legislativa è esercitata nella stragrande maggioranza dei casi dalla giunta e non dal consiglio, come sarebbe, invece, portato a immaginare chi idealizza il "figurino" della forma di governo parlamentare». Di una forma di governo parlamentare «a forte egemonia presidenziale» parla R. Louvin (2016), *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica nell'ordinamento di una micro-Regione*, in AA.VV., *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, ESI, 111. Anche Dario E. Tosi (2023), *La specialità della Valle d'Aosta oggi...tra passato e futuro*, in F. Cortese - J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 86 e 91, nel rilevare che «[i]l Governo regionale [...] continua a permeare profondamente tutti gli ambiti della vita della comunità territoriale», segnala come «la formula politica istituzionalizzata che connota la Regione, rappresentata da quella profonda saldatura tra sistema politico e forma di autonomia politica territoriale, appare ancora saldamente operativa». [↑](#)

57. Art. 44 Statuto regionale. [↑](#)
58. Art. 4, d.lgs.lgt. n. 545 del 1945. [↑](#)
59. Art. 21, legge n. 196 del 1978. [↑](#)
60. Artt. 12 e 14 Statuto di Ateneo. [↑](#)
61. Artt. 34, primo comma, Statuto regionale. [↑](#)
62. Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1993. [↑](#)
63. *Ibidem*. [↑](#)
64. Per una complessiva disamina della quale si veda G. Pitruzzella (1989), *Forma di governo regionale*, in *Enc. Giur.*, XIV. [↑](#)
65. Di cui E. Gizzi (1988), *Regione Valle d'Aosta*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 440, sottolinea «la complessità della figura» in ragione della «confluenza di funzioni "proprie", di funzioni "direttamente delegategli" dalla legge statale, di funzioni esercitate, quale presidente, nell'ambito delle "materie delegate alla regione" dallo Stato, di "funzioni statali decentrate"». Proprio alla luce dell'ampiezza di tali poteri A. Morrone, *Parere pro veritate*, cit., 7, ritiene che l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 21 del 2007 «si spiega logicamente, anche in un modello assembleare di governo senza l'elezione diretta del Presidente della Regione, come quello della Valle» giacché «[s]i può dire, correttamente, che a maggiori poteri, corrispondono maggiori limiti». [↑](#)
66. C. Fusaro (2001), *Il limite al numero di mandati. Esperienza italiana e modello americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 782. Con riguardo ai sindaci L. Vandelli, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle disposizioni legislative concernenti l'elezione diretta del sindaco e del Presidente della Provincia*, Camera dei deputati, 23 gennaio 2001, osserva come sia bensì «vero che tutti i paesi europei che sono privi di limitazione dei mandati sono in larghissima misura retti dal sistema di elezione del sindaco da parte del consiglio, però se usciamo dal dato giuridico formale e guardiamo alla sostanziale personalizzazione e concentrazione del potere in capo al sindaco non credo affatto che il sindaco italiano, nonostante la sua elezione diretta, abbia una concentrazione di potere superiore a quella del sindaco francese, nonostante la sua elezione indiretta». [↑](#)
67. Come da ultimo in Ungheria dove le torsioni in senso autoritario sperimentate dal regime parlamentare durante i governi di Orban hanno portato il Parlamento ad introdurre il divieto per il Primo ministro di svolgere più di due mandati anche non consecutivi. Cfr. *A Budapest passa la norma "anti-Orban"*, in *Avvenire*, 17 giugno 2026. Sulle trasformazioni della forma di governo parlamentare ungherese durante l'era Orban si veda F. Tanács-Mandák (2022), *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in *Nomos*, 3. [↑](#)
68. F. Musella, *Ricomincio da tre? Il limite di mandato dei Presidenti di Regione*, cit., 101. [↑](#)
69. Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. [↑](#)
70. Corte costituzionale, sentenza n. 173 del 2019. [↑](#)
71. N. Lupo, *Parere pro veritate*, cit., 9, il quale tuttavia aggiunge che «le restanti finalità perseguite dal divieto di terzo mandato consecutivo per i Presidenti di Regione direttamente eletti posto dal legislatore statale e ribadito dai legislatori regionali, espressamente riconosciute come di rilievo costituzionale dalla giurisprudenza costituzionale, non paiono replicabili in casi siffatti». [↑](#)
72. E. Grosso, *Parere pro veritate*, cit., 14. [↑](#)
73. Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2023. [↑](#)
74. Secondo Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2023, «in presenza di una questione concernente il

bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del *test* di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi». [↑](#)

75. *Contra* N. Lupo, *Il divieto di terzo mandato (per i vertici esecutivi eletti direttamente) si impone anche alla Provincia autonomia di Trento*, cit., 1777, secondo cui norme del genere nell'ambito delle forme di governo parlamentari «appaiono discutibili tanto sul piano dell'opportunità quanto su quello della conformità alla Carta costituzionale, come interpretata dalla Corte, anzitutto per contrasto con il criterio di proporzionalità, trattandosi di limitazioni del diritto di elettorato passivo e del diritto di accedere alle cariche pubbliche non proporzionate rispetto agli obiettivi con esse perseguiti». [↑](#)

76.

Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2026. [↑](#)

Segretari comunali non iscritti all'albo regionale (nota a Corte cost., sent. 19 maggio 2026, n. 83)

GLORIA FRANCESCA PULIZZI^[1]

(Abstract) ITA

Il contributo analizza le implicazioni connesse all'esigenza di una rigida applicazione della regola del pubblico concorso con riferimento alla peculiare figura del segretario comunale emerse, da ultimo, nella sentenza della Corte costituzionale del 19 maggio 2026, n. 83. Con tale decisione la Consulta, sulla scia della precedente sentenza n. 100 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della l. r. Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste, n. 15/2025, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., censurando il tentativo del legislatore regionale di attribuire le funzioni di segretario comunale del Comune di Aosta in deroga all'obbligo di iscrizione all'albo regionale dei segretari comunali. Tale tentativo, costituendo una violazione particolarmente grave della regola del pubblico concorso, non è idoneo ad assicurare il delicato equilibrio tra l'autonomia degli enti locali e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività.

(Abstract) EN

This article analyses the implications associated with the need for a strict application of the open competitive examination rule (pubblico concorso) regarding the unique position of the municipal secretary, as recently highlighted in Constitutional Court judgment No. 83 of 19 May 2026. With this decision, following in the footsteps of the previous judgment No. 100 of 2023, the Court declared unconstitutional Article 16 of Regional Law No. 15/2025 of the Autonomous Region of Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste for violating Articles 3 and 97 of the Italian Constitution. In doing so, it censured the regional legislature's attempt to assign the functions of municipal secretary for the Municipality of Aosta by way of derogation from the obligation of enrollment in the regional register of municipal secretaries. This attempt, constituting a particularly severe distortion of the competitive selection requirement, fails to ensure the delicate balance between the autonomy of local authorities and the need for independent oversight of their activities.

Sommario:

1. Premessa - 2. La trasformazione della «fisionomia» del segretario comunale dinanzi allo scrutinio della Consulta - 3. Cambiando l'ordine degli addendi il

risultato non cambia: l'ultimo tentativo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di aggirare la regola del concorso - 4. (...Segue). Dal superamento della pubblicità della selezione al superamento dell'indipendenza

1. Premessa

Con la sentenza n. 83 del 19 maggio 2026 la Corte costituzionale ha censurato il tentativo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di derogare alla regola del pubblico concorso per l'accesso all'ufficio di Segretario comunale del comune di Aosta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 26 maggio 2025 n. 15^[2], con cui il legislatore ha inserito l'art. 20-sexies nella legge regionale del 5 agosto 2014, n. 6, quest'ultima recante la disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi dei comuni e degli enti locali, nonché disposizioni relative all'ufficio di segretario di ente locale.

Con ricorso n. 28 del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso, con quattro motivi di ricorso, questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 114 della Costituzione e dell'art. 2, co. 1, alinea e lettera b), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, degli articoli 3, comma 1; 5, comma 1; 6, comma 1; 13, comma 1; 10; 15 e 16, della riforma di revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari comunali^[3]. Se, con il primo motivo di ricorso, la difesa erariale lamentava l'incostituzionalità della ritenuta previsione di un obbligo per l'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali, i successivi tre motivi avevano ad oggetto la problematica posizione assunta dagli organi di vertice dell'ente locale all'esito della novella. Con riferimento a tali figure, infatti, il legislatore regionale aveva introdotto un diverso regime di *prorogatio* delle funzioni di segretario, una disciplina derogatoria alla normativa regionale per l'attribuzione dell'incarico di segretario comunale del comune di Aosta e ipotesi di sostituzione temporanea del sindaco ulteriori rispetto alle fattispecie disciplinate dall'articolo 53 del Testo unico degli enti locali.

Per la peculiarità connessa alla figura del segretario comunale, anche alla luce della dichiarazione di inammissibilità per carenza di motivazione delle questioni concernenti l'esercizio in forma associata delle funzioni^[4], il regime di *prorogatio* e l'ipotesi di sostituzione del sindaco, e della sola declaratoria di illegittimità costituzionale della questione concernente la nomina del segretario del comune di Aosta, sarà di seguito analizzata la questione relativa all'art. 20-sexies della legge regionale per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Sul tema, la pronuncia della Consulta, consolidando l'orientamento già espresso nella sentenza n. 100/2023^[5], si pone quale ulteriore argine a presidio dell'inderogabilità della regola del pubblico concorso nonché dei principi costituzionali posti a tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione^[6].

Anche laddove tali principi siano, da un lato, applicati da soggetti dotati di potestà legislativa autonoma nel disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro, come nel caso del legislatore regionale delle regioni ad autonomia speciale e, dall'altro, intercettino figure espressione di un rapporto *intuitus personae* con il vertice politico dell'ente, il modo in cui la prima viene esercitata e la peculiarità del ruolo rivestito dal secondo all'interno dell'organizzazione amministrativa dell'ente locale non possono consentirne distorsioni o aggiramenti. Al contrario, la disciplina del pubblico impiego di cui

all'art. 35 del d.lgs. 165/2001, nonché l'art. 98 TUEL, con cui è stato introdotto l'albo nazionale dei segretari comunali, costituiscono diretta attuazione dell'art. 97 Cost. come espressione di principi generali dell'ordinamento a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e di parità di trattamento nell'accesso al pubblico impiego, e che dunque si pongono quale limite alle competenze primarie delle regioni ad autonomia statutaria.

In questa prospettiva, come affermato dalla Consulta richiamando i precedenti arresti^[7], la previsione statutaria in base alla quale la competenza legislativa primaria della regione va esercitata entro i consueti limiti dell'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»^[8], deve essere applicata anche nel caso in cui «si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente»^[9].

Anche nel caso in esame, dunque, proprio il rapporto tra l'autonomia degli enti locali e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività richiama la necessità di individuare i criteri direttivi che possano orientare la ricerca di quel difficile equilibrio, caratterizzato dal costante tentativo di individuare i «meccanismi migliori per la selezione dei migliori»^[10].

2. La trasformazione della «fisionomia» del segretario comunale dinanzi allo scrutinio della Consulta

La fattispecie che ha dato luogo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale prende le mosse dal tentativo del legislatore regionale di ridisegnare la disciplina del conferimento dell'incarico di segretario comunale. È infatti noto che la figura del segretario comunale, quale figura a elevata qualificazione professionale di raccordo tra politica e amministrazione al livello locale, preordinata ad assicurare la legalità e l'imparzialità dell'operato dell'amministrazione^[11], continua a porre particolari criticità per le contraddizioni in essa insite: da un lato, consistenti nel rilievo pubblicistico e di garanzia delle funzioni e, dall'altro, nell'apicalità del ruolo e nello stretto legame con il vertice politico dell'ente^[12].

Proprio alla luce di tali problematiche e dinanzi ai plurimi tentativi di modifiche alla disciplina dello status giuridico del segretario comunale, infatti, la Corte costituzionale aveva ritenuto di dover indirizzare il legislatore regionale verso un intervento riformatore della materia. Nel caso sottoposto da ultimo al vaglio di legittimità, tuttavia, il tentativo di riforma non è però avvenuto tramite l'introduzione di una revisione organica della materia, bensì attraverso una serie di modifiche e innesti normativi alla disciplina già prevista dalla l. r. n. 6/2014, in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e tramite deroghe alla disciplina generale prevista dalla l. r. n. 46/1998.

Alla legge regionale del 2014, sono state infatti aggiunte anche disposizioni che disciplinano il conferimento e la cessazione degli incarichi di segretario dell'ente locale in via generale (art. 20-*quater*) e, in particolare, dell'incarico di segretario del Comune di Aosta (art. 20-*sexies*). Con riferimento a quest'ultima fattispecie, l'art. 16, co. 1 della l. r. n. 15 del 2025, ha inserito l'art. 20-*sexies* nella l. r. n. 6 del 2014 prevedendo due modalità per il conferimento dell'incarico al segretario del Comune di Aosta. Se la prima modalità, rimandando all'applicazione dell'art. 20-*quater*, richiamava la disciplina generale del conferimento degli incarichi in base alla quale l'incarico di segretario è conferito con

provvedimento del Sindaco o del Presidente dell'*Unité* previa assegnazione da parte dell'agenzia regionale^[13], in base alla seconda, invece, si prevedeva una disciplina derogatoria della normativa regionale che regola l'ufficio di segretario degli enti locali nella Regione^[14]. In particolare, ai fini del contenimento della spesa pubblica e in deroga a quanto previsto dall'art. 1, co. 1, l.r. 46/1998, l'art. 20-sexies ha previsto che l'incarico può essere conferito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio comunale, a un dipendente del Comune di Aosta in possesso di particolari requisiti.

Se, infatti, la disciplina generale prevista dalla l. n. 46/1998 qualifica i segretari quali dirigenti appartenenti alla qualifica unica dirigenziale e prevede l'obbligo di iscrizione all'Albo regionale dei segretari, istituito e gestito dall'Agenzia regionale dei segretari degli enti locali della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* quale organo di controllo, la disciplina da ultimo introdotta in via derogatoria ha previsto la possibilità di attribuzione dell'incarico in capo a qualsiasi funzionario comunale, purché fosse un dipendente del comune, assunto a tempo indeterminato, appartenente alla qualifica unica dirigenziale e avesse maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni nella predetta qualifica e svolto le funzioni di segretario per almeno un triennio negli ultimi dieci anni.

Sulla base delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, dunque, il legislatore regionale ha previsto la possibilità di attribuire l'incarico di segretario del Comune di Aosta ad un soggetto non iscritto all'apposito albo. Ciò comporta però una deroga tacita anche al generale *status* giuridico del segretario comunale nonché alle modalità procedurali stabilite dalla legge per l'accesso alla carica. Il meccanismo da ultimo introdotto e censurato dalla Consulta avrebbe infatti consentito la creazione di una disciplina peculiare per il solo segretario del comune di Aosta, tramite la deroga alle disposizioni della l. r. l. n. 46/1998, che prevedono un rapporto di dipendenza del segretario dall'agenzia (art. 1, co. 1) e all'obbligo di superamento del concorso-corso previsto per l'accesso all'albo regionale (art. 1, co. 5).

Se è vero che la medesima normativa, all'art. 1, co. 6, prevede una disciplina semplificata per talune tipologie di soggetti tale da consentire l'iscrizione all'albo anche a coloro che non abbiano espletato il concorso pubblico regionale per l'accesso alla carica di segretario comunale, è tuttavia imposto l'obbligo di frequenza, anche per tali categorie di un corso di formazione professionalizzante e di un corso di formazione sulle peculiarità dell'ordinamento regionale e il superamento di un esame finale^[15]. Tali ipotesi, benché straordinarie, regolano in ogni caso l'accesso all'albo senza aver mai contemplato ipotesi di assunzione della carica di segretario per soggetti che non fossero iscritti.

L'intervento del legislatore regionale, non derogando alle procedure di accesso all'albo ma prevedendo un meccanismo di conferimento dell'incarico in deroga allo stesso obbligo di iscrizione, costituisce invece una palese violazione delle garanzie di indipendenza sottese alla carica di segretario dell'ente locale^[16].

Sotto tale profilo, infatti, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina, la Consulta ha ravvisato la violazione del principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost. alla luce del fatto che la normativa consentiva l'attribuzione dell'incarico di segretario a soggetti professionalmente diversi da quelli individuati dalla stessa normativa regionale richiamata. In particolare, la Consulta ha affermato che l'aggiramento dell'obbligo di concorso-corso previsto dalla normativa per tutte le categorie di soggetti per i quali è

prevista l'iscrizione all'albo costituisce un'illegittima violazione dello strumento necessario a garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione, nonché l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici^[17]. I meccanismi di temperamento dello strumento del concorso risultano infatti insufficienti laddove essi, ancorché prevedano una selezione pubblica, non siano comunque idonei a garantire una scelta di natura concorsuale e che sia strettamente collegata alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere.

3. Cambiando l'ordine degli addendi il risultato non cambia: l'ultimo tentativo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di aggirare la regola del concorso

Sotto il profilo del rispetto del principio del pubblico concorso per l'accesso alla carica di segretario comunale, l'intervento legislativo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si inserisce nel solco di una serie di interventi normativi che, in tempi recenti, hanno tentato di modificare la fisionomia del segretario comunale in una direzione di progressivo avvicinamento alla dimensione politica, attraverso una prassi derogatoria in contrasto con le modalità previste in Costituzione e nello Statuto regionale per l'accesso ai pubblici impieghi e in contraddizione con un più rigoroso atteggiamento della giurisprudenza costituzionale in tema di deroghe al pubblico concorso.

Se, da un lato, è pur vero che le peculiarità di talune figure apicali ha consentito la previsione di meccanismi di nomina maggiormente temperati in presenza di «straordinarie esigenze di interesse pubblico»^[18] laddove essi siano funzionali a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, è d'altra parte quanto più evidente che, con riferimento alla peculiare figura del segretario comunale, le Regioni – in particolare le Regioni ad autonomia speciale – utilizzano con sempre maggior frequenza le proprie competenze legislative per derogare, in nome di supposte e diverse esigenze, alla disciplina del pubblico concorso quale strumento necessario per la selezione imparziale dei soggetti in possesso delle adeguate competenze tecnico specialistiche per svolgere funzioni di interesse pubblico^[19]. Al contempo, la prassi regionale insiste nell'aggirare gli stessi meccanismi procedurali stabiliti dalla normativa regionale, svilendo l'esigenza di accertamento pienamente obiettivo delle capacità sotteso alla regola del concorso^[20].

La modifica da ultima introdotta con la disposizione censurata non costituisce, infatti, espressione di un inedito atteggiamento del legislatore regionale, ma, al contrario, si pone quale ulteriore e più recente tentativo del legislatore regionale di rifuggire dalle garanzie sostanziali e da una disciplina procedimentale dettagliatamente prevista dallo Statuto e della legislazione regionale per l'accesso alla carica di segretario comunale.

Tale tendenza, seppur alla luce di differenti esigenze e con diverse modalità, si è infatti verificata con riferimento alla questione di costituzionalità che ha dato luogo alla sentenza n. 100/2023, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che aveva introdotto, con la l.r. n. 6/2022, una deroga illegittima alla normativa regionale che disciplina l'iscrizione all'albo regionale dei segretari degli enti locali nella Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, prevista nella legge regionale n. 46/1998^[21]. In tal caso, il tentativo del legislatore regionale, attuato alla luce dell'esigenza di sopperire in breve tempo alla «carenza» di segretari per il tramite di una disciplina di portata transitoria e semplificatoria, aveva condotto, attraverso un meccanismo derogatorio della normativa generale, a consentire la possibilità di iscrizione all'albo

regionale dei segretari degli enti locali anche ai dirigenti regionali e ai soggetti in possesso di laurea che non solo non avessero superato il concorso pubblico regionale per l'accesso alla carica di segretario, ma che, inoltre, non avessero neppure frequentato e superato con esito positivo il corso di formazione «professionalizzante» in base alla disciplina prevista dall'art. 1, comma 5, della l. r. n. 46/1998.

4. (...Segue). Dal superamento della pubblicità della selezione al superamento dell'indipendenza

Anche nel caso in esame emerge, in definitiva, una prassi regionale caratterizzata da plurime deviazioni legislative dalla regola del concorso in contrasto non solamente con i principi costituzionali posti a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche con gli arresti della giurisprudenza costituzionale in materia, attraverso i quali la Consulta è pervenuta a delineare l'istituto del concorso pubblico quale meccanismo di selezione in funzione di argine ad eventuali arbitri nella selezione dei soggetti cui è affidato l'esercizio della pubblica funzione^[22].

L'ultimo intervento del legislatore della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, posto in essere a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dei meccanismi derogatori alle procedure di accesso all'albo introdotti con la l.r. n. 6/2022, ha infatti inteso introdurre un meccanismo di adibizione delle funzioni segretariali che potesse superare quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 100/2023 tramite l'introduzione di un intervento modificativo della disciplina generale che, superando l'espletamento di qualsivoglia espletamento di una procedura comparativa, prevedesse la chiara soppressione del fondamentale momento di accesso e di iscrizione all'albo regionale. Senza incidere, questa volta, sull'accesso all'albo, per il quale la deroga al corso-concorso era già stata censurata nella sentenza n. 100/2023 della Corte, infatti, il legislatore regionale ha in un certo qual modo inteso superare la garanzia di indipendenza rappresentata, *inter alia*, dalla previsione in base alla quale, nella regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, i segretari comunali debbano essere individuati fra soggetti incardinati nei ruoli dell'Agenzia regionale.

Proprio tale aspetto segna in modo significativo le differenze tra l'intervento normativo del 2022 e l'ultimo tentativo di riforma della disciplina dell'ufficio di segretario comunale. In particolare, ciò che viene in risalto è il fatto che dalla disciplina del 2025, consentendo al Sindaco di nominare un proprio dipendente, potesse derivare un nocumento all'indipendenza che deve caratterizzare il ruolo del segretario comunale. Ciò che differenzia, dunque, le due violazioni dell'articolo 97 è che, nella legge del 2022 sia stato leso il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi pubblici quale garanzia di pubblicità della selezione, mentre nel 2025 la violazione dell'articolo 97 riguarda l'imparzialità che la regola del concorso assicura. Per quanto riguarda il ruolo del segretario comunale nella regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, infatti, il corretto svolgimento della funzione di controllo è garantito dalla distinzione fra l'ente alle cui dipendenze è posto il segretario - l'agenzia regionale - e l'ente presso il quale esercita le proprie funzioni - il comune^[23].

Peraltro, la Consulta, nel valutare anche nel caso in esame la sussistenza dell'«indispensabile equilibrio»^[24] tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali e le esigenze di controllo indipendente sulla loro attività assicurata proprio dalla disciplina prevista in via generale della figura del segretario comunale, non ha ritenuto che le esigenze di

contenimento della spesa pubblica, cui anche la regione ad autonomia speciale è soggetta, siano idonee a giustificare l'attribuzione, seppur temporanea, dell'incarico a soggetti che non siano funzionalmente indipendenti.

Cambiando l'ordine degli addendi, dunque, il risultato non cambia. È così che potrebbe essere descritto, in sintesi, il rapporto tra la prassi regionale di aggirare le modalità di attribuzione delle funzioni di segretario comunale e le conseguenti censure della giurisprudenza costituzionale. Alla luce del peculiare ruolo del segretario comunale, quale figura «ibrida» e di «snodo» tra politica e amministrazione^[25], la violazione o l'aggiramento dell'istituto del concorso pubblico quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale, funzionale a garantire la scelta delle persone più meritevoli e idonee all'esercizio della funzione pubblica^[26], nonché del complesso sistema volto ad assicurare l'equilibrio tra controllore e controllato, seppur alla luce di differenti esigenze o con diverse modalità procedurali, non può che fornire il medesimo esito, ossia la contrarietà a Costituzione.

1. Dottoressa di ricerca in Diritto Amministrativo presso l'Università Sapienza di Roma. [↑](#)
2. L.r., 26 maggio 2025, n. 15, *“Revisione organica della disciplina regionale in materia di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e di segretari degli enti locali. Modificazioni alle leggi regionali 5 agosto 2014, n. 6, e 12 marzo 2002, n. 1”*. [↑](#)
3. Avvenuta attraverso la modifica della l. r. 5 agosto 2014, n. 6. [↑](#)
4. Come si legge nella sentenza in commento, cons. in dir., n. 8, «in tema di ricorsi principali, questa Corte ha sempre richiesto una motivazione rafforzata». [↑](#)
5. Corte cost., 21 marzo 2023, n. 100. [↑](#)
6. Sul punto sia consentito rimandare a Pulizzi G.F. (2023), *Regioni a Statuto speciale e segretari comunali: la Corte costituzionale (ri)afferma la regola del pubblico concorso*, in *Le Regioni*, fasc. 4, pp. 845-871; Giaconi M. (2023), *L'importanza del concorso pubblico, anche per i segretari di enti locali (nota a Corte costituzionale, sentenza 21 marzo 2023, n. 100)*, in *Questa Rivista*, fasc. n. 2. [↑](#)
7. Si veda il richiamo, nella sentenza, a Corte cost., sentt. nn. 100/2023 e n. 95/2021. [↑](#)
8. Richiamando l'art. 2, primo comma, alinea dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, l. cost. 4/1948. [↑](#)
9. V. il considerando n. 9 della decisione in commento. [↑](#)
10. Sulla necessità del principio del pubblico concorso, sebbene con riferimento alla disciplina del pubblico concorso nell'ambito del reclutamento universitario, si v. Barbati C. (2016), *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio: il reclutamento accademico*, in *Munus*, fasc., n. 3, pp. 633-650.; ID. (2019), *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli. [↑](#)
11. Sulla problematica posizione del segretario comunale v., Boggero G. (2019), *I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”: lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, pp. 61-67. [↑](#)
12. Ad affermare il rapporto di fiduciarità tra segretario comunale e vertice politico è intervenuta, come è noto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 23 del 2019. Nonostante il rilievo attribuito dalla Consulta a tale segmento del rapporto, essa ha comunque sostenuto che tale segmento non costituisce elemento prevalente della funzione, non giustificando, pertanto, meccanismi di decadenza automatica. Sul punto e sulle problematiche connesse alla separazione tra politica e amministrazione cfr. Repetto G. (2023), *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, p. 363 ss.; Accettura B. (2020), *Il difficile equilibrio tra controllo politico e gestione amministrativa negli enti locali: il segretario comunale*, in Immordino M., Celone C., (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 453 ss.; Battini S. (2019), *L'invasione degli apicali. La Corte costituzionale riabilita lo spoils system*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, p. 269. [↑](#)
13. Art. 20-quarter, co. 1, l. r. n. 6/2014 «L'incarico di segretario è conferito con provvedimento del Sindaco o del Presidente dell'Unité previa assegnazione da parte dell'Agenzia. Nel caso di enti convenzionati ai sensi dell'articolo 20bis, l'incarico è conferito con provvedimento del Sindaco o del Presidente dell'ente capofila come individuato nella convenzione. Ai medesimi soggetti spetta anche l'eventuale revoca dell'incarico». [↑](#)
14. L. r. 19 agosto 1948, n. 47 recante «Norme in materia Norme in materia di segretari degli enti locali

della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste». [↑](#)

15. Più nel dettaglio, sul punto, si v. il meccanismo previsto all'art. 1, commi 6, 7 e 8 della l.r. 46/1998. Anche della legittimità costituzionale di meccanismo la Corte costituzionale ha avuto modo di dubitare, seppur indirettamente. Nella sent. n. 100/2023 la Corte ha infatti affermato che tali ipotesi, per quanto di dubbia compatibilità con la Costituzione, non sono mai state oggetto di impugnativa. [↑](#)
16. Su cui, di recente, Cabazzi R. (2023), *Il Segretario comunale ed i suoi limiti: "garante" ma non "gestore"*, in *Ceridap*, fasc. 1, pp. 152-161. Sulle peculiarità della funzione di segretario comunale con riferimento al fenomeno dello spoils system, v. Battini S. (2023), *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo stato patrimoniale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, pp. 995 ss. [↑](#)
17. Cfr., cons. in diritto, n. 9, della sentenza in commento. [↑](#)
18. In generale, sulla previsione di modalità maggiormente attenuate della regola del concorso, cfr. Corte cost. 40/2018 e 227/2013. Ma prima ancora, v. Corte cost. 320/1997, cons. in dir., 2. Sul punto, cfr., Gioia G. (2021), *L'eccezione alla regola del concorso pubblico nel reinquadramento delle c.d. «categorie protette». Osservazioni a margine della sentenza del Tar Calabria, sede di Reggio Calabria, n. 578 del 2021*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, pp. 2947-2957. [↑](#)
19. Ciò si è da ultimo verificato con riferimento al tentativo, censurato dalla Consulta con la sentenza n. 100/2023, attraverso cui il legislatore della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con la l. r. 27 maggio 2022, n. 4, aveva previsto la possibilità di iscrizione straordinaria all'albo regionale dei segretari comunali in favore di soggetti esonerati dall'espletamento del pubblico concorso e dal corso di formazione professionalizzante, in deroga alle disposizioni della l. r. 19 agosto 1998, n. 46. In precedenza, il tentativo di prevedere meccanismi diversificati per l'iscrizione all'albo dei segretari comunali, in deroga alla regola del pubblico concorso, si è verificato con la l. r. Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8, con cui il legislatore regionale aveva previsto, con l'introduzione di una serie di disposizioni specifiche, la creazione, per la sola provincia autonoma di Trento, di un Albo dei segretari dei locali attraverso due modalità di accesso diversificate. Anche tale tentativo è stato censurato dalla Consulta, intervenuta con la sentenza n. 95/2021. Cfr., sul punto, Gianfrancesco E. (2021), *I segretari comunali e provinciali tra regioni ordinarie e regioni speciali. Spunti problematici emergenti dalla recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna. parlamentare*, fasc. 3, pp. 575-600; D'Auria G. (2021), *Fiduciarità degli incarichi di segretario comunale (e degli incarichi per funzioni di controllo o di garanzia nelle pubbliche amministrazioni)?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, p. 1155 ss. [↑](#)
20. Sull'idea del concorso come strumento con funzione democratica e di garanzia di eguaglianza v., Esposito C. (1954), *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, ora in ID, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, p. 248, richiamato anche da Pinelli C (1994), *Il 3 comma dell'art. 97. L'accesso ai pubblici impieghi. Sez. I - La regola del concorso*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, p. 320 ss., spec. p. 322. [↑](#)
21. Sul punto, si v. l'art. 1, comma 6, lett. a) e b), l. 46/1998. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 100/2023, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, comma 3, della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 6/2022, per contrasto con l'art. 97 Cost., nonché con l'art. 2, lett. b), dello Statuto regionale, nella parte in cui prevedeva che «ai dirigenti regionali e soggetti in possesso di laurea (individuati alle lett. a) e b) dell'art. 1, comma 6, l.r. 46/1998), non si applicasse la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della medesima legge». [↑](#)
22. Cfr., sul punto, Corte cost., sentt. n. 453/1990, n. 333/1993, n. 11996, n. 218/002 e n. 293/2009. [↑](#)
23. Differentemente da quanto avviene, ad esempio, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige, in cui, invece, l'art. 21 della legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine) ha previsto che «[n]ella regione Trentino-Alto Adige i segretari comunali sono dipendenti dei comuni e vengono nominati dai consigli comunali». Tale fattispecie non è stata ritenuta però contraria a Costituzione dalla Consulta, la quale ha ravvisato che il meccanismo previsto dalla legislazione regionale per l'accesso alla carica di segretario è idoneo a mantenere un adeguato grado di stabilità delle funzioni segretariali nonché del rapporto di lavoro. La Corte ha infatti evidenziato che l'accesso alle funzioni rispetta la regola del concorso-corso e, inoltre, che, nonostante il segretario comunale sia un dipendente del Comune, «la stabilità di posizione dei vincitori dei concorsi emerge dalla circostanza che essi vengono nominati dai singoli enti con contratto a tempo indeterminato. Inoltre, coerentemente a ciò, ai sensi dell'art. 138 del codice regionale degli enti locali, sono applicabili ai segretari comunali le sole cause di risoluzione del rapporto di lavoro previste, per tutti i dipendenti comunali, dai contratti collettivi (anche sotto il profilo disciplinare) e dall'art. 121 (dimissioni volontarie, licenziamento per giusta causa o giustificato motivo,

soppressione dell'ufficio, collocamento a riposo, dispensa o decadenza per perdita dei requisiti di nomina)». Cfr., sul punto, Corte cost., n. 95/2021, cons. in dir., n. 4.2, con nota di D'Auria G. (2021), *Fiduciarietà degli incarichi di segretario comunale (e degli incarichi per funzioni di controllo e di garanzia nelle pubbliche amministrazioni)*, cit., passim. [↑](#)

24. Cons. in dir. n. 9 della sentenza in commento, secondo cui «La norma impugnata finisce per trasformare profondamente la fisionomia del segretario comunale – del Comune di Aosta – attraverso l'innesto di elementi normativi che finiscono per minare quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività (sentenza n. 23 del 2019) che si configura proprio nella disciplina generale della figura del segretario comunale (sentenza n. 95 del 2021).». [↑](#)
25. Sul punto, v. Boggero G. (2019), *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo spoils system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, cit.; Napoli C. (2019), *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di «bicefalismo» per i segretari comunali e provinciali*, in *Le Regioni*, fasc. 2, pp. 501-520. [↑](#)
- 26.

Sulla funzione del pubblico concorso, v., ex multis, Pinelli C. (1994), *Il 3 comma dell'art. 97. L'accesso ai pubblici impieghi. Sez. I - La regola del concorso*, cit., pp. 320 ss.; Amendola M. (1961), *Concorso a pubblico impiego (ad vocem)*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Milano, Giuffrè, pp. 613-660, spec. 615. In prospettiva storica, v. ex multis, Ugolini R. (1987), *Il criterio del merito nel Ministero della pubblica istruzione (1848-1900)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, pp. 417-428; Melis G. (1987), *Il sistema del merito nel Ministero degli affari esteri (1861-1887)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, pp. 429-448. Sulle problematiche storiche e sulla «dequotazione» del pubblico concorso, v. di recente, Cassese S. (2020), *Amministrazione pubblica e progresso ci vile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 1, p. 146 ss.; Allena M.-Trimarchi M. (2021), *La costituzione «dimenticata». Il principio del concorso pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 1, pp. 379-404; Cimino B. (2022), *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, pp. 17-26. [↑](#)

L'annullamento da parte della Regione dei provvedimenti comunali in contrasto con gli strumenti urbanistici e le norme edilizie (nota a Cons. St., sez. II, sentt. 24 novembre 2025, nn. 9144 e 9146)

Enrico Savatteri^[1]

Abstract (ITA)

Le sentenze del Consiglio di Stato, sez. II, n. 9144 e 9146 del 24 novembre 2025 costituiscono il più recente approdo di un lungo e articolato dibattito inerente alla natura del potere di annullamento da parte della Regione dei provvedimenti comunali in contrasto con gli strumenti urbanistici e le norme edilizie, disciplinato a livello nazionale dall'art. 39 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380. Il contributo, dopo aver ripercorso le principali teorie emerse sul tema, analizza le conseguenze applicative derivanti dall'orientamento più recente, confermato nelle pronunce in commento, per il quale il potere in esame costituisce un'ipotesi di autotutela, in quanto tale soggetta ai principi di cui all'art. 21 nonies L. 7 agosto 1990 n. 241.

Abstract (EN)

The rulings of the Council of State, section II, nr. 9144 and 9146 of November the 24th 2025 represent the latest achievement of a long and articulated debate about the nature of the Region's power to annul the municipal actions which contrast with the urban planning instruments and building regulations, disciplined, at national level, by article 39 of the Decree of the President of the Republic (D.P.R) nr. 380 of June the 6th 2001. The article, after the review of the principal theories emerged about this subject, analyzes the practical consequences of the most recent orientation, confirmed in the rulings under discussion, according to which the power in exam represents a form of administrative self-review, subject as such to the principles of article 21 nonies of the Law nr. 241 of August the 7th 1990.

Sommario:

1. Le vicende in esame e le questioni dibattute - 2. La disciplina del potere di annullamento da parte della Regione ex art. 39 t.u.e. - 2.1. Una particolarità della disciplina piemontese - 3. Il lungo dibattito sulla natura del potere di annullamento regionale - 4. Presupposti sostanziali del potere di annullamento e motivazione del relativo provvedimento - 5. Termine di consumazione del potere e tutela

dell'affidamento del privato - 6. L'annullamento regionale può essere doveroso nell'an? - 6.1 (segue) e i poteri di cui al comma 5 bis? - 7. Breve considerazione conclusiva

1. Le vicende in esame e le questioni dibattute

Con le sentenze n. 9144 e n. 9146 del 24 novembre 2025, il Consiglio di Stato, sez. II, si è pronunciato in merito a due vicende sostanzialmente sovrapponibili che possono essere, per quanto di interesse, così riassunte.

Il ricorrente, proprietario di alcuni terreni, rivolgeva, nell'un caso al Comune e nell'altro alla Regione, un'istanza-diffida mediante la quale rappresentava presunti abusi edilizi realizzati sul fondo confinante e sollecitava l'ente ad adottare i provvedimenti demolitori e repressivi di cui agli artt. 27, 30 e 31 del D.P.R. 2001 n. 380 (t.u. edilizia o t.u.e.). Non ricevendo tuttavia alcun riscontro, egli adiva il competente T.A.R. al fine di far accertare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione.

Senonché, durante il giudizio di primo grado era riscontrata la sussistenza di una pluralità di titoli edilizi riferiti alle opere oggetto di segnalazione, dei quali, invero, lo stesso ricorrente dimostrava di essere a conoscenza, avendone dedotta l'illegittimità nella propria istanza-diffida. Quest'ultima era quindi qualificata dal giudice come una sollecitazione all'annullamento in autotutela dei predetti titoli, con il conseguente rigetto del ricorso in ragione dell'inconfigurabilità di un obbligo di provvedere della P.A. in relazione all'esercizio di tale potere.

Il ricorrente impugnava la sentenza del T.A.R., invocando, in uno dei motivi di ricorso, l'applicazione da parte del giudice d'appello, ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a., del potere di annullamento d'ufficio spettante alla Regione ai sensi dell'art. 39 t.u.e., sostenendo che tale potere sarebbe vincolato e non soggetto ai limiti temporali di cui all'art. 21 *nonies* L. 7 agosto 1990 n. 241.

Il Consiglio di Stato, pur ritenendo il motivo inammissibile per motivi processuali, si esprimeva comunque nel merito, rilevando che il potere di annullamento riservato alla Regione, di cui all'art. 39 t.u.e., costituisce un'ipotesi di autotutela, soggetta alla disciplina di cui all'art. 21 *nonies* cit., e che, in quanto tale, non è coercibile dal privato. Anche sulla base di tale considerazione il giudice d'appello affermava l'insussistenza nei casi di specie dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza-diffida presentata dal ricorrente, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Le pronunce appaiono di interesse in quanto costituiscono il più recente approdo di un articolato dibattito, relativo alla natura del potere di annullamento da parte della Regione dei provvedimenti in materia edilizia rilasciati dal Comune, rilevante dal punto di vista sistematico e foriero di significative ricadute applicative.

2. La disciplina del potere di annullamento da parte della Regione

L'art. 39 t.u.e., che riproduce il testo del previgente art. 27 della L. 17 agosto 1942 n. 1150^[2], conferisce alle Regioni il potere di annullare "entro dieci anni dalla loro emissione le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto

con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione” (comma 1) ^[3].

Quanto all’oggetto dell’annullamento, si è precisato che la locuzione “deliberazioni e provvedimenti” ricomprende non soltanto i permessi di costruire ma altresì tutti gli strumenti di pianificazione attuativa del piano regolatore generale, sicché sono annullabili dalla Regione anche le deliberazioni di approvazione dei piani particolareggiati^[4] e di lottizzazione^[5].

I successivi commi disciplinano il relativo il procedimento, che prende le mosse dall’accertamento, su iniziativa d’ufficio ovvero a seguito della ricezione di un esposto, delle violazioni degli strumenti urbanistici o delle norme edilizie. Le ragioni di illegittimità del provvedimento riscontrate debbono essere contestate per iscritto al proprietario della costruzione, al progettista e al Comune, con l’assegnazione di un termine per presentare controdeduzioni^[6]. Il provvedimento finale di annullamento deve essere emesso entro il termine perentorio di diciotto mesi dall’accertamento delle violazioni^[7]. Entro i sei mesi successivi dev’essere ordinata la demolizione delle opere eseguite sulla base del titolo annullato. Durante la pendenza del procedimento, la Regione ha altresì la facoltà di ordinare la sospensione dei lavori che siano ancora in corso; l’ordine così impartito perde tuttavia efficacia trascorsi sei mesi senza che sia intervenuto il provvedimento finale.

Con il D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 301, il legislatore ha aggiunto all’art. 39 t.u.e. il comma 5 *bis*, ove si prevede che le disposizioni di tale articolo si estendono anche agli interventi edilizi eseguiti sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire (c.d. super Scia) che risultino non conformi alle norme edilizie e agli strumenti urbanistici vigenti al momento della scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della segnalazione. In tale ipotesi, la Regione ha quindi il potere di esercitare, con le modalità e nei termini illustrati, i poteri inibitori e repressivi previsti dall’art. 19 comma 3 L. n. 241 del 1990 e dall’art. 23 comma 6 t.u.e.

Le Regioni, nell’esercizio della propria competenza legislativa concorrente, possono integrare la disciplina dell’art. 39 t.u.e. ma non derogarvi negli elementi essenziali, posto che relativamente ad essi tale articolo ha carattere di principio fondamentale nella materia del governo del territorio^[8]. In alcune Regioni l’esercizio del potere di annullamento è stato delegato alle Province^[9].

2.1. Una particolarità della disciplina piemontese

Per quanto riguarda il Piemonte, la disciplina dell’annullamento regionale è contenuta nell’art. 68 della L.R. 5 dicembre 1977 n. 56.

Tale disposizione ha sollevato alcuni dubbi interpretativi nella parte in cui è previsto che il termine di diciotto mesi per la conclusione del procedimento decorra non già dall’accertamento, come dispone l’art. 39 t.u.e. (e prima ancora l’art. 27 della L. n. 1150 del 1942), bensì dalla “notifica dell’accertamento delle violazioni”. Questa discrasia ha portato alcuni a dubitare della legittimità costituzionale dell’art. 68 cit. in questa parte, in ragione del rilievo che tra i tratti essenziali della disciplina nazionale non derogabili dal legislatore regionale rientrerebbe anche la previsione del *dies a quo* di tale termine.

L’assunto non è stato tuttavia condiviso dal T.A.R. Piemonte, il quale ha evidenziato che “la legge regionale piemontese all’art. 68 non ha fatto altro, in materia attribuita alla sua

competenza, che precisare opportunamente la normativa statale, senza violare alcuno dei principi generali dell'ordinamento. Appare, infatti, più corretto e sicuro che il termine decorra solo da quando, attraverso la notifica dell'accertamento, la Regione esterni la sua volontà di dare concretamente corso al procedimento sanzionatorio. Vanno, quindi, disattesi [...] in quanto manifestamente infondati, i prospettati profili di incostituzionalità"^[10].

In senso critico si potrebbe rilevare, in primo luogo, che la notifica delle violazioni riscontrate costituisce un atto cronologicamente e logicamente successivo rispetto al loro accertamento, sicché pare difficile sostenere che la lettera della norma statale possa essere precisata in tal senso; del resto, la giurisprudenza del tutto consolidata sul tema afferma che il termine di diciotto mesi decorre "dal deposito della relazione del funzionario che ha svolto gli accertamenti tecnici"^[11]. In secondo luogo, si tratta di una soluzione che consente all'Amministrazione di posporre, in modo del tutto arbitrario, il *dies a quo* del termine di cui si discute, in contrasto con i principi di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa^[12].

In disparte la questione se il *dies a quo* del termine di diciotto mesi costituisca o meno un elemento essenziale non derogabile dal legislatore regionale, da cui deriva quella dell'incostituzionalità o meno della disposizione regionale *in parte qua* per violazione dell'art. 117 Cost., pare comunque che l'art. 68 della L.R. n. 56 del 1977 debba essere interpretato, in ossequio al canone di buona fede di cui all'art. 1 comma 2 *bis* L. n. 241 del 1990, nel senso di ritenere sussistente l'obbligo della Regione di notificare le violazioni riscontrate ai soggetti indicati dall'art. 39 comma 2 t.u.e. nel minor tempo possibile dal deposito della relazione dell'organo tecnico che ha provveduto al loro accertamento. Resta fermo, inoltre, quanto si dirà *infra* al punto 5. in ordine alla ragionevolezza del termine entro il quale la Regione può procedere all'annullamento dei provvedimenti comunali.

3. Il lungo dibattito sulla natura del potere di annullamento regionale

Da tempo dottrina e giurisprudenza si interrogano sulla collocazione sistematica e sulla natura del potere di annullamento regionale^[13], ponendo in particolare la questione se questo costituisca un'ipotesi di autotutela amministrativa, in quanto tale soggetta ai presupposti sostanziali e ai limiti procedurali in un primo tempo elaborati in via pretoria e successivamente previsti dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, oppure no.

Per lungo tempo l'orientamento prevalente, a partire da una risalente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale evidenziò la "non eguale estensione" del potere di annullamento regionale rispetto a quello al tempo riservato al Sindaco di rimuovere in autotutela le licenze edilizie illegittime^[14], ha opinato in senso negativo, fornendo differenti ricostruzioni sulla natura del potere in esame.

Secondo una prima tesi, l'art. 39 t.u.e. attribuirebbe alla Regione una funzione di "vigilanza e controllo"^[15] sui provvedimenti rilasciati dal Comune, riconducibile alla categoria dei controlli successivi di legittimità esercitati da parte di un ente sovraordinato rispetto agli atti adottati da un altro ente posto in posizione subordinata. Tale assunto sarebbe avvalorato, ad avviso dei suoi sostenitori, dal dato letterale della norma, la quale prevede come unico presupposto sostanziale per l'annullamento la sussistenza di un provvedimento comunale adottato in violazione degli strumenti urbanistici o della normativa in materia edilizia di rango primario o regolamentare.

In senso critico si è tuttavia rilevato che tale ricostruzione mal si concilia con il carattere non doveroso del potere in esame – l'art. 39 t.u.e. prevede infatti che le Regioni “possono” annullare – considerato che l'attività di controllo di legittimità si caratterizza, al contrario, per essere ontologicamente vincolata nell'*an*^[16]. Inoltre, si sottolinea come ad oggi la norma, al comma 5 *bis*, disciplini l'intervento regionale anche con riferimento alle opere realizzate sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire, ipotesi nella quale non sussiste alcun atto del Comune suscettibile di un controllo di legittimità in ordine al rispetto degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie, posto che, come ribadito anche dall'art. 19 comma 6 *ter* L. n. 241 del 1990, la Scia costituisce un atto del privato e non un provvedimento della P.A.^[17].

Si espone a critiche anche il diverso orientamento per il quale si tratterebbe di un potere sostitutivo^[18] in caso di inerzia del Comune^[19]. Come acutamente rilevato^[20], infatti, tale ricostruzione sarebbe sostenibile solo se il potere di annullamento comunale fosse doveroso nell'*an*, caratteristica che tuttavia è esclusa dalla giurisprudenza, in ragione del carattere discrezionale del potere di autotutela.

In dottrina si è inoltre messo in discussione il presupposto delle tesi riportate per cui il potere in esame sarebbe espressione di una relazione gerarchica tra Regione e Comune, nell'ambito della quale, come in più occasioni affermato^[21], spetterebbe alla prima ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia di governo del territorio. In senso contrario si rileva come in tale materia questi enti esercitino, su un piano paritario, una competenza concorrente^[22], nell'ambito della quale, alla luce dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni (114 comma 2 Cost.) e del principio di sussidiarietà verticale (118 comma 1 Cost.), la Regione agisce “in funzione della garanzia di un equilibrio complessivo delle scelte effettuate a livello locale per le possibili interrelazioni e necessità di coordinamento tra i diversi strumenti urbanistici ovvero per la tutela di interessi propri della regione e ad essa delegati, non già per sostituire apprezzamenti di merito su specifiche questioni che devono, nel sistema, essere riservate agli organi esponentziali delle comunità insediate su un certo territorio”^[23].

Se, come affermato dalla giurisprudenza consolidata, in tali termini deve essere esercitato il potere regionale di approvazione dei piani regolatori generali – di modo che non è consentito alla Regione, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di interessi di rilevanza sovracomunale, modificare in modo sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica in essi dettata^[24] –, parimenti deve ritenersi con riferimento al potere di annullamento delle deliberazioni e dei provvedimenti comunali^[25]. Ne consegue che tale potere risulta finalizzato non alla mera ricostituzione della legalità violata, bensì a consentire alla Regione di tutelare gli interessi pubblici di propria competenza anche in fase di attuazione degli strumenti urbanistici^[26]; si può dunque affermare che il potere di cui all'art. 39 t.u.e costituisca il precipitato sul piano attuativo delle funzioni conferite alle Regioni in fase di programmazione e progettazione dell'uso del territorio^[27].

Il rilievo per cui il potere di annullamento regionale è da ricondursi all'esercizio della competenza concorrente tra Regioni e Comuni in materia di governo del territorio ha rappresentato un primo punto fermo nel dibattito sulla sua collocazione sistematica^[28], rivelandosi tuttavia neutro con riferimento alla questione della sua natura, come dimostrato dal fatto che è richiamato tanto da chi afferma che l'annullamento regionale sia un'ipotesi di autotutela^[29], quanto da chi opina in senso opposto^[30].

In un recente arresto giurisprudenziale^[31], si è affermato che l'art. 39 t.u.e. conferisce alle Regioni un potere "eccezionale, che mostra di accompagnare senza evidentemente sovrapporsi ad esso [...], il diverso istituto dell'autotutela amministrativa". In tal senso si è rilevata la significativa diversità delle discipline dettate da tale articolo e dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, in particolare sotto il profilo soggettivo, posto che l'art. 39 t.u.e. attribuisce il potere di secondo grado ad un ente differente da quello che ha emesso l'atto oggetto di riesame, e sotto quello temporale, prevedendosi in un caso il termine di dodici (ora sei) mesi e nell'altro quello decennale.

Anche tale ultima tesi è stata tuttavia disattesa dalla giurisprudenza più recente, la quale afferma che i poteri regionali di cui all'art. 39 t.u.e. costituiscono un'ipotesi di autotutela.

Molteplici sono gli argomenti individuati dai giudici amministrativi che depongono in tal senso.

Preliminarmente, si è evidenziato come l'attribuzione del potere di annullamento a un soggetto pubblico differente da quello che ha adottato il provvedimento affetto da invalidità non osti alla riconduzione di detto potere alla disciplina di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, considerato che tale disposizione contempla espressamente anche l'ipotesi in cui la rimozione in autotutela dell'atto invalido sia posta in essere da un "altro organo previsto dalla legge"^[32].

Si è quindi rilevato che all'applicabilità dei principi dettati da tale norma alla fattispecie di cui all'art. 39 t.u.e. conduce un'interpretazione costituzionalmente orientata, posto che la disciplina di cui all'art. 21 *nonies* si pone in diretta attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.^[33]. Proprio perché attuativo di tale previsione costituzionale, si afferma che l'art. 21 *nonies* costituisce un "principio generale e fonte eterointegrativa del precetto"^[34].

Infine, si pone in evidenza come nello stesso art. 39 t.u.e. - laddove prevede che la Regione possa intervenire in presenza di un provvedimento illegittimo, seppur solamente per contrasto con gli strumenti urbanistici, i regolamenti edilizi o con la legislazione, e nella parte in cui indica in diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni il termine per l'emissione del provvedimento definitivo - comunque "riechegg[ino] i principi generali dettati dall'art. 21 *nonies*, ancorché non si richiamino tutti i presupposti contemplati da tale norma"^[35].

Si può allora apprezzare come nelle sentenze in commento, il Consiglio di Stato, nella parte in cui afferma che "il potere di annullamento regionale del permesso di costruire costituisce un'ipotesi speciale di autotutela", abbia nuovamente ribadito la propria adesione a tale ultimo orientamento, che pare andare sempre più consolidandosi^[36].

In conclusione, il potere di annullamento regionale (al pari dei poteri repressivi in caso di Scia ex art. 23 t.u.e.), secondo la tesi più convincente e oggi maggioritaria, costituisce una fattispecie di autotutela, soggetta pertanto ai principi di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, volta a consentire alle Regioni di tutelare gli interessi pubblici ad esse affidati anche nella fase attuativa degli strumenti urbanistici.

4. Presupposti sostanziali del potere di annullamento e motivazione del relativo provvedimento

La principale conseguenza delle diverse ricostruzioni sopra esaminate sulla natura dell'annullamento regionale inerisce all'individuazione dei presupposti sostanziali per il suo esercizio, che si riflette sul contenuto della motivazione del provvedimento finale.

L'orientamento per lungo tempo maggioritario^[37], dall'assunto per cui il potere *de quo* - di controllo e vigilanza o sostitutivo, in base alla qualificazione di volta in volta preferita - fosse finalizzato esclusivamente a ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia edilizia, ricavava, in perfetta aderenza alla lettera della norma, che presupposto per l'annullamento fosse unicamente l'illegittimità del provvedimento comunale per violazione degli strumenti urbanistici o delle norme edilizie; non si riteneva quindi necessaria la sussistenza di un interesse pubblico ulteriore rispetto a quello al ripristino della legalità violata. Ne conseguiva che l'onere motivazionale era soddisfatto dalla sola indicazione dei vizi del provvedimento annullato^[38].

Tale indirizzo ha riscontrato le severe critiche di coloro che hanno ricondotto il potere in esame all'esercizio di una competenza concorrente tra Regioni e Comuni. In particolare, questa dottrina ha evidenziato come, nel consentire alle prime l'annullamento di un provvedimento dei secondi a prescindere da qualsiasi valutazione degli interessi pubblici in gioco, non possa "non vedersi un'invasione della sfera comunale di autonomia costituzionalmente garantita, con una modificazione netta del rapporto tendenzialmente paritario tra i due enti"^[39]. Alla luce dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Comuni e del principio di sussidiarietà, deve infatti ritenersi che la Regione possa annullare un provvedimento comunale solo in forza di un interesse che "non può avere rango esclusivamente locale, ma de[ve] invece trascendere quel livello, per assumere in qualche modo il rango di interesse sovracomunale"^[40], della cui sussistenza occorre pertanto che sia dato conto nella motivazione.

Di tale impostazione pare si possa trovare traccia in alcune sentenze del Consiglio di Stato, ove, discostandosi dall'orientamento precedente, si è affermato che la motivazione dell'annullamento regionale deve dare conto dell'esistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione del provvedimento, seppur "sempre e solo sotto il profilo urbanistico-edilizio"^[41].

Da ultimo, a seguito del riconoscimento del potere in esame quale ipotesi di autotutela, si afferma che lo stesso sia soggetto ai medesimi presupposti sostanziali previsti dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, il quale dispone che il provvedimento amministrativo viziato ai sensi del precedente art. 21 *octies*^[42] possa essere annullato d'ufficio alle ulteriori condizioni che sussistano "le ragioni di interesse pubblico" e "tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati" (sul termine v. *infra* al successivo punto 5.).

In merito alla portata di tali espressioni, in questa sede appare sufficiente ricordare come in giurisprudenza si sia precisato che la P.A. possa annullare un provvedimento illegittimo a condizione, in primo luogo, che sussista un interesse pubblico, concreto e attuale alla rimozione dello stesso, diverso e ulteriore rispetto a quello al ripristino della legalità; in secondo luogo, occorre che tale interesse pubblico risulti nel caso concreto prevalente su quello del destinatario del provvedimento o dei controinteressati al mantenimento dei suoi effetti, in esito a un giudizio discrezionale di bilanciamento da effettuarsi alla luce del

principio di proporzionalità. In particolare, sotto tale ultimo profilo, in caso di annullamento di un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, occorre tenere conto dell'affidamento di costui in ordine alla legittimità dello stesso e dunque alla spettanza del bene della vita conseguito, sempre che il provvedimento non sia stato ottenuto dall'interessato in base ad una falsa rappresentazione da parte sua della realtà^[43]. Ne consegue che il provvedimento di autotutela dev'essere motivato in ordine a tutti questi profili, non essendo sufficiente la sola indicazione dei vizi dell'atto rimosso^[44].

Dall'applicazione dei principi di cui all'art. 21 *nonies* discende quindi che la Regione può annullare il provvedimento comunale illegittimo per violazione degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie a condizione non solo che sussista un interesse pubblico concreto e attuale di rilevanza sovracomunale, ma altresì che questo risulti nel caso concreto prevalente sull'interesse del destinatario del provvedimento o dei controinteressati al mantenimento dei suoi effetti. Di qui l'affermazione che "anche nella fattispecie delineata dall'art. 39 del D.P.R. n. 380 del 2001, l'atto di annullamento deve contenere una espressa motivazione dalla quale risultino le ragioni di interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell'atto, in bilanciamento con la posizione dei destinatari dell'atto medesimo"^[45].

5. Termine di consumazione del potere e tutela dell'affidamento del privato

La riconosciuta integrazione del disposto dell'art. 39 t.u.e. con i principi di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990 pone alcune incertezze in ordine all'individuazione del termine di consumazione del potere, in ragione del fatto che, se il primo prevede che il potere di annullamento regionale debba essere esercitato entro dieci anni dall'emissione del provvedimento che si intende rimuovere e comunque entro diciotto mesi dall'accertamento delle ragioni dell'illegittimità dello stesso, diversamente, l'art. 21 *nonies* consente l'annullamento d'ufficio entro un termine ragionevole e comunque non superiore a sei mesi in caso di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario^[46].

Per comprendere come conciliare le due disposizioni, una premessa appare doverosa.

Come noto, la previsione nell'art. 21 *nonies* di un termine di consumazione del potere risponde alla finalità di garantire la certezza dei rapporti giuridici e di tutelare l'affidamento ingenerato nei destinatari del provvedimento che si intende annullare. È proprio in tal senso che, recependo un consolidato orientamento giurisprudenziale^[47], il legislatore, nel 2005^[48], nel disciplinare per la prima volta in via generale il potere di autotutela, ha previsto che lo stesso debba essere esercitato "entro un termine ragionevole". In tal modo, come evidenziato dalla giurisprudenza, si è posto un limite temporale elastico all'esercizio del potere, che fa "ricorso a un termine non parametrico ma relazionale"^[49], il quale impone che quanto maggiore sia la distanza cronologica tra il provvedimento e il suo annullamento d'ufficio, tanto più debba essere tenuto in considerazione l'interesse del privato alla sua conservazione nella comparazione con l'interesse pubblico che si intende perseguire con l'esercizio del potere di secondo grado. Più che di un limite temporale esterno, trattasi quindi di un "elemento determinante nella modalità di esercizio di tale potere, in una logica di conformazione del potere al suo interno"^[50]; di qui la sovrapponibilità con i presupposti sostanziali di cui si è detto al precedente paragrafo.

In tale contesto, rileva che la giurisprudenza, in un momento in cui ancora non riconosceva che l'annullamento regionale fosse un'ipotesi di autotutela, in più occasioni ha comunque

considerato il termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e. quale "parametro temporale di legittimità e congruità dell'azione amministrativa di annullamento in via di autotutela" ^[51].

Negli anni successivi, il legislatore ha mostrato l'intenzione di tutelare in misura maggiore l'affidamento del privato con l'introduzione nell'art. 21 *nonies* del termine di chiusura rigido di consumazione del potere (pari a diciotto mesi, poi ridotto a dodici e da ultimo a sei ^[52]) in caso di annullamento di provvedimenti favorevoli, configurando in tal modo una presunzione assoluta di prevalenza dell'interesse del privato una volta decorso tale lasso temporale. Questo termine, ai sensi dell'art. 21 *nonies* comma 2 *bis*, non trova applicazione qualora vi sia stata una falsa o erronea prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto o in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole; in tal caso è infatti da escludere la sussistenza in capo allo stesso di un affidamento da tutelare ^[53].

Recentemente, infine, la Corte Costituzionale, ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 21 *nonies* nella parte in cui non esclude l'applicabilità del termine rigido in presenza di interessi sensibili - nel caso di specie si trattava dell'interesse artistico culturale, che trova fondamento nell'art. 9 Cost. - evidenziando, tra gli altri argomenti, che "la tutela dell'affidamento è «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale" ^[54].

Alla luce di tali considerazioni si possono affrontare i problemi di coordinamento tra l'art. 39 t.u.e. e l'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990. Si è posta innanzitutto la questione se, a fronte della progressiva riduzione dei termini per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti favorevoli, in tale ipotesi il termine decennale previsto per l'annullamento regionale sia ancora applicabile, ovvero se, come da alcuni ipotizzato ^[55], anche tale potere debba essere soggetto al più ristretto limite temporale previsto dall'art. 21 *nonies*.

In merito, in una recente sentenza, il C.G.A.R.S. ^[56], pur ribadendo l'applicabilità dell'art. 21 *nonies* all'annullamento da parte della Regione, ha rilevato che "quanto ai termini per l'esercizio del potere, l'art. 39 t.u. n. 380 del 2001 si pone in rapporto di specialità rispetto all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, ad esso sopravvenuto, e pertanto di prevalenza: non risulta espressamente abrogato; né sussistono i presupposti esegetici per ravvisare un'abrogazione tacita, posto che la legge generale successiva non può abrogare tacitamente la legge speciale anteriore".

Astrattamente è pertanto ben possibile per la Regione annullare fino a dieci anni dopo la loro emissione non solo i provvedimenti sfavorevoli ma anche quelli ampliativi della sfera giuridica del destinatario, qual è, ad esempio, un permesso di costruire; beninteso, pur sempre nel limite di diciotto mesi dall'accertamento delle ragioni della loro illegittimità.

Senonché, dovendo l'annullamento regionale per le ragioni illustrate conformarsi ai canoni di cui all'art. 21 *nonies*, deve ritenersi che in ogni caso il termine entro cui il potere è esercitato debba essere ragionevole nel senso sopra esposto ^[57]. Pertanto, il termine di consumazione del potere può risultare inferiore a quello previsto dall'art. 39 t.u.e., qualora nel caso concreto sia da ritenersi consolidato, già prima dello spirare del decimo anno, un affidamento tutelabile in capo al privato prevalente sull'interesse pubblico alla rimozione del provvedimento illegittimo.

In sintesi, all'annullamento regionale, in virtù del principio per cui la legge speciale deroga

alla legge generale, a prescindere dagli effetti favorevoli o meno del provvedimento comunale, si applica il termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e., al quale però si aggiunge il limite ulteriore della ragionevolezza di cui all'art. 21 *nonies*. Emerge dunque come, a seguito dell'affermazione dell'applicabilità dei principi dettati dall'art. 21 *nonies* al potere di annullamento regionale ex all'art. 39 t.u.e., il rapporto tra le due norme si sia, per così dire, invertito: se in un primo momento il termine decennale previsto da tale ultimo articolo era utilizzato come parametro per valutare la ragionevolezza sotto il profilo temporale dell'annullamento d'ufficio, oggi quella stessa ragionevolezza evocata dall'art. 21 *nonies* si pone come limite ulteriore rispetto al termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e..

Inoltre, alla luce dei rilievi effettuati dalla Corte Costituzionale nella sentenza sopra ricordata, si potrebbe ritenere che, in caso di annullamento di un provvedimento favorevole, il breve termine fisso previsto dall'art. 21 *nonies*, pur se non applicabile, possa comunque rilevare nel senso di imporre alla Regione, nell'ipotesi in cui eserciti il potere in esame oltre tale termine, di tenere in primaria considerazione l'affidamento del privato nel suo bilanciamento con l'interesse pubblico.

6. L'annullamento regionale può essere doveroso nell'an?

Si è visto come la classificazione dell'annullamento regionale quale esercizio di un potere di autotutela abbia comportato significativi cambiamenti di disciplina, richiedendosi ora alla Regione un onere motivazionale decisamente più gravoso e operando un limite temporale elastico all'esercizio del potere, ulteriore rispetto a quello fisso di dieci anni già previsto dall'art. 39 t.u.e..

Il *revirement* giurisprudenziale ampiamente esaminato non ha invece comportato un mutamento del principio consolidato per cui il potere di annullamento regionale non è coercibile dal privato, il quale ne abbia sollecitato l'esercizio attraverso un'istanza-esposto presentata alla Regione, mediante lo strumento processuale dell'azione avverso il silenzio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.. L'assunto, basato sul dato letterale dell'art. 39 t.u.e. – il quale dispone che le Regioni “*possono*” annullare –, ha infatti trovato nella riconosciuta applicabilità dell'art. 21 *nonies* alla fattispecie in esame un'ulteriore conferma, in ragione del fatto che, secondo un orientamento consolidato, il potere di annullamento in autotutela è discrezionale non solo nel *quomodo* ma anche nell'*an*^[58], salvi i casi, da ritenersi eccezionali, in cui dalla legge sia ricavabile un obbligo di provvedere (tra questi vi è l'ipotesi di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990 su cui si dirà meglio *infra* al punto 6.1.).

Il principio è ribadito nelle sentenze in commento laddove è affermato che “il potere di annullamento regionale costituisce una speciale ipotesi di autotutela e, in quanto tale, non è coercibile dal privato. Ne deriva che non è possibile ovviare alla mancata impugnazione dei titoli edilizi nel termine decadenziale di legge mediante la presentazione di un'istanza ex art. 39 t.u. edilizia, poiché su di essa l'Amministrazione regionale non ha alcun obbligo di provvedere”^[59].

In chiave dialettica si può tuttavia rilevare come l'incoercibilità del potere di autotutela, in tali pronunce così fermamente ribadita, sia stata recentemente messa in discussione da una parte della dottrina^[60] e della giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima, dopo aver iniziato in un primo tempo a individuare alcune ipotesi di autotutela doverosa nell'*an* in presenza di eccezionali ragioni di giustizia ed equità^[61], si è spinta sino ad affermare “la sussistenza di un obbligo di provvedere sulla istanza di autotutela [...] tutte le volte in cui, in

relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni dell'Amministrazione"^[62].

La questione attiene invero al più generale tema della configurabilità di un obbligo di provvedere su istanze dirette a sollecitare l'esercizio di un potere officioso, che tradizionalmente è negata, salvi i casi in cui sia la legge ad affermare la doverosità nell'*an* di un tale potere: trattasi degli "altri casi previsti dalla legge" cui si riferisce l'art. 31 c.p.a.^[63]. In questa sede pare sufficiente rilevare l'orientamento estensivo di quella parte della giurisprudenza amministrativa che ravvisa "l'obbligo di provvedere anche in mancanza di una espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza"^[64], laddove costui risulti titolare di un interesse qualificato e differenziato rispetto alla generalità dei consociati. È proprio in tali ipotesi che si riscontra "una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni - qualunque esse siano - dell'Amministrazione" alla luce dei principi di buona fede verticale (art. 1 comma 2 *bis* L. n. 241 del 1990), effettività della tutela degli interessi legittimi (artt. 24 e 113 Cost.)^[65] nonché imparzialità e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.). Di qui l'affermazione per cui il criterio distintivo tra un'istanza idonea a far sorgere in capo alla P.A. un obbligo di risposta e un mero esposto "va ricercato nell'esistenza in capo al privato di uno specifico e rilevante interesse che sia idoneo a differenziare la sua posizione rispetto a quella della collettività"^[66].

Aderendo a questa giurisprudenza si può quindi riscontrare un obbligo dell'Amministrazione di provvedere in merito alle istanze volte a sollecitare l'esercizio del potere di cui all'art. 21 *nonies* che provengano da un soggetto in capo al quale sia configurabile una posizione di interesse legittimo oppositivo rispetto al provvedimento del quale è richiesto l'annullamento^[67].

Ritenendo che il principio sia condivisibile, non si riscontrano ragioni per escluderne l'applicazione anche all'annullamento da parte della Regione, con la conseguenza che il privato titolare di un tale interesse - quale è il ricorrente nei casi affrontati dalle sentenze in commento - potrebbe presentare istanze idonee a far sorgere un obbligo di provvedere fino a dieci anni dopo l'emissione del provvedimento.

L'assunto non si pone in contraddizione con le esigenze di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici sopra evidenziate, posto che tali interessi devono comunque essere tenuti in considerazione dall'Amministrazione nel giudizio discrezionale di bilanciamento con l'interesse pubblico perseguito con l'esercizio del potere di autotutela^[68]; l'individuazione di un obbligo di provvedere non mette infatti in discussione la discrezionalità nel *quomodo* di tale potere.

Per tale ragione non pare poi convincere il rilievo, esposto anche nelle sentenze in commento, per cui in tal modo si consentirebbe al privato di eludere il termine decadenziale per l'impugnazione del provvedimento comunale innanzi al T.A.R.. Come rilevano i sostenitori della tesi da ultimo esaminata, da un lato, la natura discrezionale del potere impedisce che la sentenza di accoglimento di un ricorso avverso il silenzio su un'istanza di autotutela qualificata possa disporre l'annullamento del provvedimento di primo grado ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a., come sostenuto erroneamente nei casi di specie dal ricorrente; dall'altro lato, il ricorso avverso il diniego espresso sull'istanza non assicura le

medesime utilità dell'impugnazione del provvedimento comunale, poiché, proprio in ragione del carattere discrezionale del potere di autotutela, la sentenza di annullamento del diniego solo eventualmente può produrre un effetto conformativo tale da imporre all'Amministrazione l'annullamento del provvedimento di primo grado.

Si ribadisce, tuttavia, come l'orientamento che ravvisa un obbligo generale di provvedere sulle istanze di annullamento in autotutela qualificate sia oggi minoritario, sicché le sentenze in commento si pongono in linea con l'indirizzo prevalente, confermato anche in pronunce recentissime ove si afferma che “non è configurabile un obbligo della P.A. di provvedere a fronte di istanze di riesame di atti sfavorevoli precedentemente emanati, e ciò per la natura ampiamente discrezionale – soprattutto nell'*an* – del potere di autotutela e per il fatto che, rispetto all'esercizio di tale potere, il privato può avanzare solo mere sollecitazioni o segnalazioni prive di valore giuridicamente cogente”^[69].

6.1 (segue) e i poteri di cui al comma 5 bis?

Più agevole parrebbe invece affermare l'esistenza di un obbligo di provvedere della Regione con riferimento alle istanze provenienti da soggetti qualificati volte a sollecitare l'esercizio del potere regionale in caso di interventi eseguiti sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire.

Si è visto come l'art. 39 t.u.e. al comma 5 *bis* attribuisca alle Regioni il potere di esercitare i poteri inibitori o repressivi in caso di interventi intrapresi sulla base di una Scia ai sensi dell'art. 23 t.u.e., decorsi trenta giorni dalla sua presentazione, alle medesime condizioni previste per l'annullamento e, quindi, alla luce di quanto affermato, nel rispetto dei canoni previsti dall'art. 21 *nonies*. La fattispecie, seppur riferita esclusivamente alla super Scia, pare essere dunque oggi riconducibile a quella generale di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990, il quale prevede che, decorso il termine ordinario per l'esercizio dei poteri di cui al comma 3, in materia edilizia pari a trenta giorni, “l'Amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21 *nonies*”.

Ebbene, la giurisprudenza consolidata afferma che “a fronte di un'istanza di intervento ai sensi dell'articolo 19, comma 4, l'Amministrazione ha il dovere di rispondere, essendo la sua discrezionalità limitata solo alla verifica della sussistenza o meno dei presupposti di cui all'articolo 21 *nonies*”. A sostegno di tale assunto si rilevano, da un lato, la lettera dell'art. 19 comma 4, che, a differenza di quella dell'art. 21 *nonies*, non si esprime in termini di possibilità ma prevede che l'Amministrazione “adotta comunque i provvedimenti”, e, dall'altro, la considerazione delle possibili lacune di tutela del terzo titolare di un interesse leso dall'attività intrapresa sulla base della Scia^[70].

Come noto, infatti, costui non può impugnare tale atto, che è proprio del privato segnalante, ma solamente, ai sensi dell'art. 19 comma 6 *ter*, “sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”. In merito, la Corte Costituzionale, con la sentenza del 13 marzo 2019 n. 45, ha precisato che le verifiche richiamate dal comma 6 *ter* sono quelle disciplinate dal comma 3 dell'art. 19, da esercitarsi entro sessanta o trenta giorni dalla presentazione della Scia. Ne consegue che, ove il terzo venga a conoscenza della presentazione della Scia oltre detto termine – circostanza resa molto probabile dal fatto che la presentazione della segnalazione non è comunicata ai

controinteressati –, non ha più a disposizione tale rimedio, potendo solamente sollecitare l'esercizio dei poteri di autotutela, sempre che non sia ancora spirato anche il termine di cui all'art. 21 *nonies*, trascorso il quale “la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'Amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo”^[71]. Di qui il rilievo della Consulta dell'esistenza di lacune di tutela del terzo leso da un'attività intrapresa sulla base di una Scia, le quali, in attesa di un sollecitato intervento legislativo, vanno affrontate “in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo”.

In tale contesto, si potrebbe rinvenire nella doverosità nell'*an* del potere regionale di cui all'art. 39 comma 5 *bis* t.u.e. uno strumento utile, seppur limitatamente alla Scia *ex art.* 23 t.u.e., per sopperire (seppur parzialmente) alle lacune di tutela per il terzo, il quale potrebbe così presentare istanze fino a dieci anni dalla presentazione della segnalazione (salvo il termine dei diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni). Tale soluzione pare imporsi tanto più in considerazione, da un lato, della riduzione del termine perentorio di cui all'art. 21 *nonies* a soli sei mesi, che circoscrive ulteriormente lo spazio temporale in cui tale soggetto può trovare tutela e, dall'altro, della peculiarità del regime della Scia alternativa al permesso di costruire, per il quale il segnalante non è abilitato a iniziare immediatamente l'attività ma deve attendere lo scadere del termine ordinario di trenta giorni per le verifiche da parte della P.A., con l'effetto che per il terzo è ancor più difficile venire a conoscenza della presentazione della segnalazione prima dello scadere del termine entro cui poter sollecitare l'Amministrazione all'esercizio dei poteri inibitori o repressivi.

Analogamente a quanto rilevato con riferimento all'annullamento *ex art.* 39 comma 1 t.u.e., a tale soluzione non osterebbero esigenze di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, posto che, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, tali interessi devono comunque essere tenuti in considerazione dall'Amministrazione nel momento in cui esercita il potere di cui all'art. 19 comma 4^[72].

Resta fermo in ogni caso che, in ragione di quanto esposto al punto precedente, proprio la discrezionalità nel *quomodo* dei poteri regionali *ex art.* 39 comma 5 *bis* t.u.e., e, in generale, dei poteri di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990, comporta che la configurazione di un obbligo di risposta non possa considerarsi una valida alternativa al rimedio giurisdizionale, il che pare lasciare aperto il problema della tutela del terzo leso dall'attività oggetto di Scia.

7. Breve considerazione conclusiva

Si è visto come il lungo dibattito sviluppatosi attorno all'art. 39 t.u.e. abbia condotto la dottrina e la giurisprudenza a individuare i sopra esaminati presupposti sostanziali e limiti temporali all'esercizio del potere regionale, ulteriori rispetto a quelli ricavabili dalla lettera di tale disposizione e posti a tutela non soltanto dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni, ma anche degli interessi dei privati incisi dal potere.

Per tale ragione, l'evoluzione del dibattito sull'art. 39 t.u.e. pare costituire una manifestazione del mutato modo di intendere la relazione tra P.A. e privati: un rapporto non più *a latere principis* ma *a latere civis*, improntato al principio di reciproca buona fede, nell'ambito del quale il potere è soggetto a limiti procedurali a tutela degli interessi dei privati e l'Amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, non può ritenere l'interesse pubblico a priori prevalente su questi ultimi ma deve bilanciarlo, secondo un

canone di proporzionalità, con essi, nei confronti dei quali lo stesso può, dunque, nel caso concreto, risultare soccombente.

Coerente con tale visione del rapporto amministrativo appare l'orientamento, invero ad oggi minoritario e disatteso nelle pronunce in commento, che ravvisa un obbligo di provvedere sulle istanze volte a sollecitare l'esercizio di poteri officiosi, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla legge - tra le quali pare oggi potersi annoverare quella delle istanze volte a sollecitare l'esercizio dei poteri di cui al comma 5 *bis* dell'art. 39 t.u.e. - e dei casi in cui vi siano particolari ragioni di equità e giustizia, quante volte chi le presenta faccia valere un interesse qualificato e differenziato.

Se il dibattito attinente alla natura dell'annullamento regionale può ritenersi giunto ad un punto fermo e condiviso, sembra dunque che ci possa essere spazio in un prossimo futuro per porre in discussione la sua discrezionalità nell'*an* in presenza di istanze qualificate.

1. Dottore in Giurisprudenza presso l'Università di Torino. [↑](#)
2. Invero, l'art. 27 L. 17 agosto 1942 n. 1150, così come sostituito dall'art. 7 L. 6 agosto 1967 n. 765, conferiva il potere di annullamento in esame al Presidente della Repubblica; solo successivamente è stato trasferito alle Regioni ai sensi dell'art. 7 L. 22 ottobre 1971 n. 865 e art. 1 D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8. [↑](#)
3. Si ritiene che la competenza ad adottare il provvedimento di annullamento sia del Dirigente e non del Presidente della Giunta regionale, posto che si tratta di un atto di gestione che non impegna valutazioni di natura politica; in tal senso T.A.R. Campania Napoli 21 ottobre 1999 n. 2707; T.A.R. Puglia Bari 26 novembre 2004 n. 5505. In dottrina, v. C. Silvestro (2001), *Annullamento delle concessioni edilizie e competenze esclusive dei dirigenti verso il nuovo Testo Unico degli enti locali*, in *Urbanistica e Appalti*, vol. 1 pp. 91 e ss.; G. Mengoli (2014), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, XIV ed., pp. 880 e ss. [↑](#)
4. T.A.R. Piemonte 5 giugno 1996, n. 448, con nota di P. Urbani (1997) in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3. [↑](#)
5. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 1986 n. 177. In dottrina v. P. Mazzoni (1990), *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè. [↑](#)
6. In dottrina v. M. Mazza (2025) *Artt. 31-39* in R. Ferrara, G.F. Ferrari (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Milano, Cedam, IV ed., che sottolinea la compiuta procedimentalizzazione del potere in esame, tanto da affermare che abbia un evidente carattere "paracontenzioso". [↑](#)
7. In giurisprudenza, si precisa, secondo un orientamento del tutto consolidato, che il termine di diciotto mesi decorre non dalla mera presa di cognizione da parte della Regione dei necessari elementi di fatto, ma dalla conclusione dello svolgimento della loro valutazione tecnico-giuridica e quindi dal deposito della relazione del funzionario che ha svolto gli accertamenti tecnici. V. T.A.R. Abruzzo L'Aquila 9 giugno 2016 n. 362; T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843. [↑](#)
8. T.A.R. Liguria 13 gennaio 2015 n. 79; Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018 n. 4822. [↑](#)
9. V. ad esempio per la Regione Umbria l'art. 11 della L.R. 3 novembre 2004 n. 21; per la regione Liguria l'art. 53 della L.R. 6 giugno 2008 n. 16. [↑](#)
10. T.A.R. Piemonte 5 giugno 1996 n. 448, cit. [↑](#)
11. Da ultimo T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843 cit. per cui l'inizio del decorso termine dei diciotto mesi "coincide con il deposito della relazione del funzionario che ha svolto i necessari accertamenti tecnici". [↑](#)
12. V. T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843 cit., che ha sottolineato come "la decorrenza del termine non può essere rimessa all'arbitrio dell'Amministrazione ma deve essere ancorata a obiettive esigenze istruttorie delle quali la Regione deve dare conto". [↑](#)
13. In giurisprudenza, una ricostruzione dei diversi orientamenti è stata elaborata da Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536; per una sintesi v. anche A. Fiale, E. Fiale (2026), *Diritto urbanistico*, Napoli, Simone, XVII ed., p. 634 e ss. [↑](#)
14. Cons. Stato Ad. Plen. 20 maggio 1980 n. 18. [↑](#)
15. Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 1985 n. 249; T.A.R. Piemonte 21 maggio 1986 n. 191; T.A.R. Piemonte 5

- giugno 1996 n. 448 cit.; Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2017 n. 4038. [↑](#)
16. Questa la critica mossa da Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006 n. 7594. [↑](#)
17. Per tutti v. Cons. Stato, Commissione speciale, Parere 30 marzo 2016 n. 839. [↑](#)
18. Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 1990 n. 661; Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443. [↑](#)
19. Cons. Stato, sez. IV, 9 settembre 2009 n. 5409. [↑](#)
20. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, p. 513; nello stesso senso C. Silvestro (2003), *Il potere regionale di annullamento del permesso di costruire nel Testo unico edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, vol. 8, pp. 837 e ss. [↑](#)
21. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443; Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 1980 n. 801. [↑](#)
22. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.; l'Autrice afferma che trattasi di un potere attribuito "non ad un'autorità che si trovi in posizione di sovraordinazione rispetto al Comune, ma all'ente che divide con il primo [...] le competenze in materia urbanistica, [...] su un piano sostanzialmente paritario". Nello stesso senso, C. Silvestro (2003), *Il potere regionale di annullamento del permesso di costruire nel Testo unico edilizia*, cit.. [↑](#)
23. T.A.R. Lazio 28 dicembre 1996 n. 2314. V., più di recente Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2013 n. 1346, per cui "il ruolo affidato alla Regione non è quello di mero ausilio e/o di apporto istruttorio e neppure solo quello di esame e controllo dell'attività di iniziativa ed elaborazione delle scelte urbanistiche svolte dal Comune, potendosi ben parlare di una funzione di copianificazione urbanistica, lì dove però tale cogestione attiene agli interessi sovracomunali, di dimensione, appunto, regionale pure coinvolti dalla pianificazione territoriale del Comune". [↑](#)
24. Eloquente in tal senso Cons. Stato, sez. II, 5 febbraio 2003, che ha precisato come "Non è consentito all'ente titolare del potere di approvazione del piano regolatore, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di interessi superiori modificare in modo sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica, frutto della comunità di riferimento e, per questo, espressione della riserva di attribuzione democratica assistita dal principio di sussidiarietà". [↑](#)
25. E.M. Barbieri (1982), *L'annullamento di concessioni edilizie e pubblico interesse* in *Giurisprudenza italiana*, vol. 4, p. 77, secondo cui l'intervento regionale è limitato "a quei momenti nei quali si presenta inevitabile per la funzionalità del sistema". Negli stessi termini già Cons. Stato Ad. Plen. 20 maggio 1980 n. 18 cit., ove si rileva che la Regione "nella materia in esame ha soltanto poteri di indirizzo, di impulso, di vigilanza, di coordinamento e di controllo e non anche la facoltà di sostituirsi all'ente locale nell'adozione di una concreta scelta circa i modi e le forme di utilizzazione urbanistica ed edilizia di una parte del territorio". Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017 n. 4038 e T.A.R. Puglia Lecce 9 ottobre 2020 n. 1183 hanno precisato che, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 comma 1 Cost., l'intervento regionale mantiene un carattere residuale, cosicché l'art. 39 rappresenta una "clausola di salvaguardia di un sistema che vede i due Enti concorrere in modo paritario al corretto esercizio della gestione del territorio". [↑](#)
26. Una conferma di tale assunto si potrebbe ricavare dal dato letterale dell'art. 39 t.u. edilizia, il quale – laddove, da un lato, con l'espressione "deliberazioni e provvedimenti comunali", come osservato, si riferisce non solo ai permessi di costruire ma anche ai piani attuativi del PRGC e di lottizzazione e, dall'altro, non consente invece di intervenire a fronte degli altri titoli edilizi (salva la Scia alternativa al permesso di costruire) – riferisce il potere di autotutela regionale agli atti del Comune in materia urbanistica ed edilizia che per la portata degli interventi che autorizzano, ove illegittimi, sono i più idonei a pregiudicare anche interessi sovracomunali, che invece difficilmente possono essere lesi dagli interventi minori oggetto di Scia ex art. 22 t.u.e. o Cila. [↑](#)
27. In senso contrario a tale ricostruzione non pare potersi rilevare il disposto dell'art. 40 t.u.e., che disciplina il potere (questo sì) sostitutivo della Regione per il caso in cui il Comune non abbia provveduto a emettere l'ordine di demolizione per interventi eseguiti in assenza o in difformità dal permesso di costruire o dalla Scia ex art. 23 t.u.e., posto che in tal caso si è in presenza di un potere vincolato sia nell'*an* che nel *quomodo*, che non richiede alcuna valutazione delle ragioni di interesse pubblico. V. Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2023 n. 2928, che ha ribadito che "l'ordine di demolizione è atto vincolato [...] esso, per la sua corretta adozione, non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione". [↑](#)
28. Cons. Stato Ad. Plen. 17 ottobre 2017 n. 8, par. 10.4. ove si legge che "un condiviso orientamento ha

peraltro chiarito che il potere in questione non è ascrivibile al novero delle attività di controllo, rappresentando – piuttosto – puntuale espressione del ruolo partecipativo della Regione nella complessiva azione di governo del territorio”. [↑](#)

29. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.; Cons. Stato, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3157 per la quale l’annullamento regionale “va ricondotto all’esercizio della competenza concorrente di pianificazione e programmazione dell’uso del territorio, stabilita a livello costituzionale, e non ad attività di controllo in funzione di riesame”. [↑](#)
30. Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2017 n. 4038 cit., per la quale “la Regione risulta titolare di poteri di vigilanza e di controllo nell’esercizio della concorrente competenza di pianificazione dell’uso del territorio”; Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006 n. 7594. [↑](#)
31. Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018 n. 4822 cit.; v. anche T.A.R. Liguria 13 gennaio 2015 n. 79 e T.A.R. Liguria 5 febbraio 2014 n. 188 per le quali “in termini di inquadramento del potere di annullamento in questione rispetto a figure più generali, va altresì distinto il potere generale ex art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990 (erroneamente invocato con uno specifico motivo di gravame) da quello in questione, risultando il primo esercizio di un potere di autotutela, cioè di autoannullamento degli atti illegittimi, il cui esercizio va interpretato alla luce di una serie di fattori, tra cui altresì la concorrente e distinta previsione di (etero)annullamento di cui all’art. 39 cit. che attribuisce alle Regioni (cioè ad un organismo diverso da quello che ha adottato l’atto) il potere di annullare i titoli edilizi illegittimi rilasciati dai Comuni entro dieci anni dalla loro adozione”. [↑](#)
32. Questo rilievo è di C.G.A.R.S. 26 maggio 2020 n. 325. [↑](#)
33. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 per la quale “tale potere, per esigenze di coerenza con i principi ordinamentali, deve essere letto alla luce dei canoni costituzionali di cui all’art. 97 Cost. nonché del principio di ragionevolezza, tenendo quale punto di riferimento i presupposti sanciti per l’autotutela ordinaria dall’art. 21 *nonies*, L. n. 241 del 1990, quali espressione dei più generali principi di imparzialità e buon andamento”. [↑](#)
34. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.. [↑](#)
35. Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022 n. 1824; C.G.A.R.S. 7 novembre 2022 n. 1149. [↑](#)
36. Nello stesso senso v. anche Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.. [↑](#)
37. Del tutto minoritario in passato era l’orientamento di Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 1996 n. 926 per cui “la deliberazione con cui la Giunta regionale annulla per illegittimità una concessione edilizia rilasciata dal Comune, deve essere puntualmente motivata con le specifiche ragioni di interesse, che non s’esauriscono nella mera esigenza di ripristinare la legalità violata, ma che devono dar conto dei caratteri di attualità e concretezza dell’interesse medesimo, in relazione a tutti gli altri interessi pubblici e privati coinvolti nell’annullamento”. [↑](#)
38. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443 cit. per la quale “l’esercizio del potere sostitutivo di annullamento regionale delle concessioni di costruzione [...] è finalizzato allo scopo di ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia edilizia, onde l’interesse pubblico all’annullamento è *in re ipsa*”. [↑](#)
39. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.. [↑](#)
40. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.. [↑](#)
41. Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2001 n. 3900; Cons. Stato, sez. IV, 16 agosto 2017 n. 4008 cit.. [↑](#)
42. Resta in ogni caso fermo l’elemento di specialità inerente ai vizi per i quali il provvedimento può essere annullato dalla Regione: non già tutti quelli previsti dall’art. 21 *octies* L. n. 241 del 1990 ma solo la violazione degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie. [↑](#)
43. V. per tutte Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2026 n. 3163, per la quale “va ribadito che quando un titolo abilitativo sia stato ottenuto dall’interessato in base ad una falsa o comunque erronea rappresentazione della realtà, è consentito all’Amministrazione di esercitare il proprio potere di autotutela ritirando l’atto stesso, senza necessità di esternare alcuna particolare ragione di pubblico interesse, che, in tale ipotesi, deve ritenersi sussistente *in re ipsa*; ciò sul rilievo che l’erronea prospettazione, da parte del privato, delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell’atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare una posizione di affidamento legittimo” [↑](#)
44. V. Cons. Stato Ad. Plen. 17 ottobre 2017 n. 8 cit., la quale ha tuttavia evidenziato che l’onere motivazionale richiesto dall’art. 21 *nonies*, comunque gravante sull’Amministrazione – comunale o regionale – in caso di annullamento di un titolo edilizio, possa essere attenuato ove vengano in rilievo

- interessi pubblici preminenti, essendo in tali ipotesi sufficiente “il richiamo alle pertinenti circostanze di fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate” (si pensi ad esempio alla violazione delle norme antisismiche in aree interessate da un grave rischio sismico). [↑](#)
45. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2026 n. 1536 cit.; vi anche Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2024 n. 7367 per la quale “Se, dunque, nell’ipotesi di cui all’art. 39 del D.P.R. n. 380 del 2001, così come in tutti i casi di annullamento d’ufficio, la condizione necessaria per poter attivare l’intervento di secondo grado dell’Amministrazione è l’illegittimità del titolo edilizio, tale sola illegittimità, tuttavia, non è sufficiente, dovendosi riscontrare, altresì, (anche in questo caso) la sussistenza di un concreto e attuale interesse pubblico; tale interesse non può coincidere, inoltre, con la mera esigenza di ripristino della legalità violata (*id est*, nella versione dell’interesse pubblico in re ipsa o nell’altra dell’attività doverosa a prescindere dalla sussistenza) poiché deve tenere conto, appunto, dell’attualità dell’interesse primario alla rimozione dell’atto (principio di effettività del potere) e compararlo con gli interessi secondari, nonché con le posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari (limite esterno all’esercizio della discrezionalità). La comparazione degli interessi legati alla tutela del territorio ed al legittimo affidamento ingeneratosi nei privati deve essere, poi, puntualmente esplicitata nella motivazione del provvedimento, ancor più qualora l’intervento dell’Ente avvenga a distanza di molto tempo dal rilascio del titolo abilitativo”. [↑](#)
46. Tanto i termini previsti dall’art. 21 *nonies*, quanto quelli previsti dall’art. 39 t.u. edilizia sono perentori, sicché il provvedimento emesso dopo il loro spirare è illegittimo, secondo la tesi prevalente annullabile per violazione di legge e non invece nullo per difetto di attribuzione come altri sostengono. [↑](#)
47. Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 1999 n. 1812 [↑](#)
48. L’art. 21 *nonies* è stato introdotto nella L. n. 241 del 1990 dall’art. 14, comma 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15. [↑](#)
49. Cons. Stato Ad. Plen. n. 8 del 2017 cit. [↑](#)
50. Corte Cost. 26 giugno 2025 n. 88. [↑](#)
51. Cons. Stato, sez. VI, 28 luglio 2016 n. 3403; T.A.R. Piemonte 1 ottobre 2021 n. 873; T.A.R. Sardegna 27 giugno 2013 n. 969 per cui “In base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale che il Collegio condivide, nel valutare la ragionevolezza del termine entro il quale l’Amministrazione interviene in autotutela, è corretto il riferimento, quale “*tertium comparationis*” normativo, all’art. 39 del D.P.R. 6/6/2001 n. 380 (si veda anche l’art. 22 della L.R. Sarda 11/10/1985 n. 23), che nel disciplinare il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali che autorizzano interventi edilizi, fissa in dieci anni dalla loro adozione il termine massimo entro cui la potestà può essere esercitata. [↑](#)
52. Il termine di diciotto mesi è stato inserito dall’art. 25, comma 1, lett. b-quater), nn. 1) e 2), D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, dall’art. 6, comma 1, lett. d), n. 1), L. 7 agosto 2015, n. 124, ridotto a dodici mesi dall’art. 63, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, e, successivamente ridotto a sei mesi dall’art. 1, comma 1, L. 2 dicembre 2025, n. 182. [↑](#)
53. Su questo tema in dottrina v. F. Saitta (2022), *Annullamento d’ufficio – Riflessioni sull’annullamento d’ufficio “tardivo”* in *Giurisprudenza italiana*, vol. 4, p. 927. [↑](#)
54. Corte Cost. 26 giugno 2025 n. 88 cit. [↑](#)
55. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani (2025), *Diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, IX ed., p. 364. [↑](#)
56. C.G.A.R.S. 26 maggio 2020 n. 325. [↑](#)
57. In tal senso Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022 n. 1824 cit. per cui “l’annullamento regolato dall’art. 39 cit. deve conformarsi, al pari di qualsiasi esercizio di autotutela decisoria, ai canoni che ne inverano il potere, i cui presupposti non possono che essere gli stessi qualunque sia l’occasione di applicazione della norma fondante il relativo potere, altrimenti esponendosi il sistema a incongruenze e aporie”. [↑](#)
58. Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2014 n. 12 per cui l’annullamento in autotutela costituisce “una facoltà attribuita all’Amministrazione in presenza di provvedimenti ritenuti illegittimi” sicché “la richiesta avanzata dal privato d’esercizio dell’autotutela è da considerarsi una mera denuncia, con funzione di sollecitazione, che non fa sorgere in capo all’Amministrazione alcun obbligo di provvedere”; Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2023 n. 2911; Cons. Stato, sez. V, 24 settembre 2019 n. 6420. [↑](#)
59. Cons. Stato, sez. II, 19 giugno 2024, n. 5499. [↑](#)
60. A. Gandino (2025), *L’autotutela amministrativa tra discrezionalità e doverosità*, Torino, Giappichelli,

p. 209 e ss. [↑](#)

61. T.A.R. Friuli 4 gennaio 2024 n. 9; T.A.R. Lombardia Milano 2 ottobre 2023 n. 2189; T.A.R. Campania Salerno 11 giugno 2023 n. 1345. [↑](#)
62. Cons. Stato, sez. II, 30 gennaio 2024, n. 947; v. anche Cons. Stato, sez. II, 19 giugno 2024, n. 5499 per cui “la sussistenza di un obbligo di provvedere sulla istanza di autotutela in relazione al dovere di correttezza e di buona Amministrazione. In particolare gli obblighi di buona fede e collaborazione previsti dall’art.1 della L. n. 241 del 1990 derivanti dall’art. 97 della Costituzione, comportano infatti che l’autotutela, che tendenzialmente costituisce un potere discrezionale dell’Amministrazione, in alcune ipotesi si debba ritenere doverosa”. [↑](#)
63. Si rileva inoltre l’art. 2 L. n. 241 del 1990, il quale al comma 1, nell’affermare il dovere della P.A. di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, si riferisce alle ipotesi in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza ovvero *debba essere* iniziato d’ufficio. [↑](#)
64. Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2024 n. 4321 ravvisa un obbligo di provvedere “anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l’adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni – qualunque esse siano – dell’Amministrazione”, con la precisazione che “che ciò non significa che non operi il principio di legalità ma che l’obbligo di provvedere, alla luce della buona fede, si desume dal contesto normativo di disciplina del potere pubblico”. [↑](#)
65. T.A.R. Lazio Roma 28 aprile 2020 n. 4333 per la quale “ove non si dovesse ravvisare a carico dell’Amministrazione l’obbligo di provvedere su istanze che impattano sulla posizione giuridica del terzo, gli interessi materiali di questi, sottesi alla predetta posizione, non riceverebbero adeguata protezione dall’ordinamento e ciò si risolverebbe nella violazione dei principi costituzionali di tutela del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.) nei confronti dell’attività dell’Amministrazione (art. 113 Cost.)”. [↑](#)
66. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2023 n. 5970. [↑](#)
67. M. Silvestri (2021), *Potere pubblico e autotutela amministrativa I rapporti tra la pubblica Amministrazione e il cittadino nello specchio dell’annullamento d’ufficio*, Torino, Giappichelli, p. 122 e ss. V. anche A. Cassatella (2025), *L’attività di secondo grado* in F. Caringella, R. Chieppa, B.G. Mattarella (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, vol. II, in particolare p. 1121 e ss. [↑](#)
68. Peraltro, fermo restando il termine di diciotto mesi dalla conoscenza dei vizi del provvedimento comunale, nel merito, alla luce di quanto esposto al precedente paragrafo, quanto maggiore è la distanza temporale tra l’emissione di questo e l’istanza di autotutela regionale, tanto minori sono le possibilità che quest’ultima sia accolta. [↑](#)
69. C.G.A.R.S. 21 aprile 2026 n. 280. [↑](#)
70. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022 n. 1737; Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371 con nota di R. Damonte, R.E. Minucci (2023) in *Giurisprudenza italiana*, vol. 5, p. 1136 e ss. V. anche A. Mattoscio (2023), *L’autotutela e la SCIA edilizia* in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 6, p. 779; R. Musone (2022), *La doverosità nell’an dei poteri di intervento tardivo sulla s.c.i.a.: conferme (e auspici?) da Palazzo Spada* in *Urbanistica e appalti*, vol. 3, p. 389. [↑](#)
71. Corte Cost. 13 marzo 2019 n. 45. [↑](#)
72. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022 n. 1737 cit. “Non risultano conferenti le argomentazioni della sentenza impugnata – su cui peraltro pure l’appellante si sofferma – in ordine all’affidamento consolidatosi in capo al controinteressato a causa dell’avvenuta scadenza del termine di cui al comma 6-bis dell’articolo 19. Dal momento che viene in rilievo il (possibile) esercizio del potere di autotutela successivo a tale scadenza, l’affidamento del controinteressato avrebbe dovuto essere valutato dall’Amministrazione unitamente agli altri presupposti di cui all’articolo 21-nonies per l’esercizio del potere di autotutela”. [↑](#)

Recensione al volume “Torniamo all’urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio”, a cura di Paolo Urbani, IFEL - Fondazione ANCI, collana «Trasformazioni Urbane», 2026, 370 pp.

MAURA MATTALIA^[1]

Il volume raccoglie, sotto la cura scientifica di Paolo Urbani e con il sostegno di IFEL - Fondazione ANCI, dodici contributi, preceduti da una prefazione (Galeone) e dall'introduzione del curatore, corredati da un'appendice che riproduce due proposte di riforma del governo del territorio. Il filo conduttore principale è di ordine giuridico: l'oggetto comune è la struttura giuridica del governo del territorio con il suo sistema delle competenze e delle fonti, non senza pensare alle possibili riforme che appaiono necessarie a dare forza alla legge nella ridefinizione di un ordinato assetto del territorio.

L'assetto conformativo delineato dalla legge urbanistica del 1942 è stato progressivamente eroso dalla liberalizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione, dall'indifferenza funzionale e dalla monetizzazione degli standard, con un correlativo spostamento del baricentro decisionale dal piano alla disciplina edilizia ai modelli di tipo consensuale. La causa è individuata dagli scritti nell'assenza dei principi fondamentali della materia, che il legislatore statale non ha posto né in attuazione della legge n. 1150 del 1942 né dopo la sostituzione, operata dalla riforma del Titolo V, della voce «urbanistica» con quella, più ampia, di «governo del territorio» (art. 117, comma 3, Cost.).

Su questa idea comune si innesta la proposta affidata ai due testi allegati in appendice: quello elaborato dalla Commissione Greco, nominata nel 2022 d'intesa con le Regioni e ripresentato in questa legislatura (Morassut), e quello predisposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, illustrato in Senato nel 2024.

La prima questione in esame è sul riparto delle competenze. Come materia di legislazione concorrente, il «governo del territorio» costituisce nozione a contenuto generale, idonea a comprendere ogni profilo conoscitivo, normativo e gestionale dell'uso del suolo, intersecando materie contigue quali la tutela dell'ambiente, il paesaggio e la difesa del suolo (Cerulli Irelli), che non esclude - in ipotesi - la disciplina di definizione dell'erogazione dei servizi pubblici locali e regionali (trasporto, ciclo completo acque, sistema integrato dei rifiuti solidi urbani, rete scolastica, assistenza sanitaria, ecc.), al netto della disciplina sulla concorrenza che spetta alle fonti europee e statali^[2].

L'apparente sbilanciamento del riparto in senso regionale risulta ridimensionato dalla giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà, inaugurata da Corte cost. n. 303 del 2003 e proseguita dalle pronunce successive, che ha consentito l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative in materie concorrenti secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dell'art. 118 Cost.

L'attrazione è subordinata dalla medesima giurisprudenza a una valutazione di proporzionalità e di ragionevolezza e alla promozione di intese con il livello regionale, collocando il «governo del territorio» in un'area di cooperazione di competenze, soggetta al principio di leale collaborazione, più che dal tradizionale riparto per materie.

Il contributo teorico si concentra sui piani di area vasta delle pianificazioni di settore, allo scopo di ridurre le interferenze e di riservare al comune la disciplina delle destinazioni d'uso e degli interventi di rigenerazione, elevando a principi fondamentali dello Stato la disciplina inderogabile degli standard, la perequazione e la riduzione del consumo di suolo, con regionalizzazione invece della catalogazione degli interventi edilizi e dei titoli (Cerulli Irelli).

A questa ricostruzione se ne contrappone una di segno diverso, che riconduce il governo del territorio alla tutela dell'ambiente, materia di competenza esclusiva statale, secondo un modello prossimo a quello francese, riservando alle regioni le sole funzioni amministrative, o mere norme attuazione su delegazione statale (art. 117, co. 6, Cost.).

L'argine alle legislazioni regionali troverebbe conforto ulteriore nelle riserve relative di legge a tutela della proprietà e dell'iniziativa economica privata (art. 42 e 41 Cost.), con affermazione di principi statali uniformi utili allo sviluppo economico (Cusano), che legittimano a tal fine programmi e controlli sull'attività economica pubblica e privata (art. 41, co. 3°, Cost.).

Si propone così una lettura del territorio nella sua complessità costituzionale, nella quale la dimensione ambientale assorbe quella urbanistica e ne orienta la disciplina; che implica una compressione della potestà legislativa regionale con interpretazioni ulteriormente estensive della già affermata trasversalità della tutela ambientale (Corte cost. nn. 307/2003, 341/2010 e 373/2010; v. anche n. 367/2007). Le due impostazioni rispondono al medesimo problema con due soluzioni che paiono opposte.

L'assenza di una legge di principi - che ha consentito alle regioni a una supplenza a parametri variabili, con ripetuti interventi della Corte costituzionale su iniziativa statale (Urbani) - trovano nella monografia due proposte di legge cornice ai sensi dell'art. 117, co. 3°, Cost.

Il secondo nodo attiene al rapporto tra pianificazione e disciplina edilizia, nonché tra pianificazione e moduli consensuali. L'analisi del conflitto tra il Testo unico dell'edilizia (d.p.r. n. 380 del 2001) e le previsioni dei piani comunali ricostruisce il percorso normativo attraverso cui la liberalizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione, assistita dal premio di volumetria, ha compromesso il primato della pianificazione, indicando come fattori di resistenza alcune soluzioni di carattere vincolistico, dall'intervento della soprintendenza in sede capitolina alla legislazione regionale piemontese, e ritenendo comunque necessaria una disciplina statale di principi per impedire la prevalenza dell'edilizia sul piano (Urbani).

Sul versante consensuale, l'esame del caso milanese evidenzia l'impiego dell'accordo di programma oltre la sua funzione originaria, ove l'amministrazione pare ridotta al ruolo di "contraente debole" con sostanziale rinuncia alla funzione di governo del territorio, cui si ricollega l'auspicio di una legge di principi che restituisca priorità alla pianificazione rispetto all'edilizia (Cabiddu).

L'analisi inserisce la vicenda entro una parabola di più lungo periodo, che dalla stagione della ricostruzione e dell'edilizia pubblica conduce a una progressiva subordinazione della scelta pianificatoria alla domanda immobiliare (Cabiddu). La ricostruzione sistematica dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 nella materia urbanistica ne soppesa pregi e limiti, segnalando il rischio che scelte generali sull'uso del suolo siano rimesse alla trattativa con singoli proprietari e prospettando la necessità di una disciplina che ne definisca portata e limiti, assistita da pubblicità e da controllo, sulla scorta delle legislazioni regionali che hanno anticipato la questione, dalla legge dell'Emilia-Romagna del 2000 a quelle delle Marche e dell'Abruzzo del 2023, e delle proposte di legge di principi del 2014, 2022 e 2024 (De Donno).

Allo stesso ambito si riconduce, su un piano civilistico, l'analisi della circolazione dei diritti edificatori e della tutela dell'acquirente che non riesca a far atterrare i diritti per effetto del discrezionale diniego del titolo: esclusa per via interpretativa la praticabilità di rimedi pubblicistici, la soluzione viene individuata, in via analogica, nella condizione risolutiva implicita, unilaterale e retroattiva anche nelle vendite a cascata, idonea a riallocare il rischio del mancato rilascio del titolo nel rapporto negoziale tra privati (Cusano).

I contributi convergono nel proposito di ripristinare la primazia conformativa del piano e di assoggettare a regole – se non a contratti tipici – i moduli consensuali, pur muovendo da prospettive disciplinari distinte, pubblicistiche le une e civilistiche le altre.

Il terzo nodo investe la forma e i contenuti del piano. La limitazione del consumo di suolo è ricondotta alla matrice eurounitaria, dalla disciplina sul ripristino della natura a quella sul monitoraggio dei suoli, e impostata come occasione per convertire il verde urbano da vincolo espresso in termini di standard a finalità della pianificazione, in coerenza con la tutela quanti-qualitativa della matrice ambientale e dei servizi ecosistemici; in tale prospettiva assumono rilievo la valutazione ambientale strategica quale sede di modellizzazione preventiva, gli strumenti di area vasta delle città metropolitane di Milano e Bologna, la Carta dei servizi ecosistemici dei suoli della Regione Emilia-Romagna del 2023 e i contratti di fiume quali risposte ai profili idraulici e idrogeologici, ai fenomeni di siccità e di dissesto e alle conseguenze del disboscamento (Boscolo).

La prospettiva può oggi essere aggiornata alla luce degli strumenti eurounitari nel frattempo perfezionati: il regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, applicabile dal 18 agosto 2024, che impone tra l'altro l'assenza di perdita netta di superficie a verde urbano entro il 2030, e la direttiva (UE) 2025/2360 sul monitoraggio del suolo, entrata in vigore il 16 dicembre 2025, che introduce principi di mitigazione del consumo di suolo incentrati sull'impermeabilizzazione e ne rinvia il recepimento agli Stati entro un triennio.

La conversione del verde urbano da vincolo a finalità, proposta nel contributo, trova in tali atti un fondamento di diritto positivo, mentre il loro recepimento costituirà un ulteriore punto di verifica del riparto tra Stato e Regioni nel governo del suolo. Sul piano dei servizi,

si propone l'aggiornamento degli standard urbanistici ed edilizi e la loro riconduzione a livelli essenziali delle prestazioni, allo scopo di fondarne una funzione redistributiva e di restituire alla pianificazione una legittimazione ancorata a garanzie minime uniformi, in linea con la proposta di legge di principi dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (Giaimo).

Quanto alla struttura dello strumento, si valorizzano il principio di coerenza e la copianificazione interistituzionale e si distingue la triplice natura, strutturale, regolativa e operativa, del piano, con proposta di unificazione delle prime due componenti (Barbieri); la riflessione sulla rigenerazione urbana, condotta anche in chiave comparativa, si misura con il testo unificato all'esame del Senato, di cui rileva incoerenze suscettibili di comprometterne la funzione (Talia). La riconduzione degli standard a livelli essenziali delle prestazioni merita una notazione di metodo: essa trasferirebbe la relativa disciplina nell'alveo della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., con un effetto di riallocazione delle competenze che il volume non sviluppa e che potrebbe essere coordinato con la differenziazione regionale e con i vincoli di finanza locale.

Il quarto tema, cui il volume riserva uno spazio significativo, riguarda la partecipazione e la tutela giurisdizionale. Sul versante procedimentale si muove dalla constatazione che la disciplina statale risulta tra le più carenti: la legge del 1942 contempla le sole osservazioni ai piani adottati (art. 9) e le opposizioni dei proprietari ai piani particolareggiati (art. 15), prive di reale efficacia in difetto di un onere motivazionale a carico dell'amministrazione; l'art. 13 della l. n. 241 del 1990 esclude la partecipazione procedimentale per gli atti generali e di pianificazione; la valutazione ambientale strategica presidia uno solo degli interessi coinvolti; il dibattito pubblico è stato di fatto dismesso dal nuovo Codice dei contratti pubblici (Gigliani).

Su questa base si articola una proposta fondata su cinque direttrici: l'estensione della partecipazione a tutti gli strumenti, compresi quelli operativi e convenzionali, con pubblicità delle intese prima che divengano vincolanti; l'anticipazione del confronto a una fase precedente la progettazione e la sua prosecuzione dopo le osservazioni; l'individuazione dei soggetti legittimati in tutti coloro che vivono i luoghi, a prescindere dalla titolarità di diritti reali, con considerazione dei non residenti incisi dalla trasformazione; la previsione di modalità ulteriori rispetto alle osservazioni, dall'assemblea di quartiere all'udienza pubblica, accompagnate dall'aggravamento dell'onere motivazionale rispetto alle valutazioni pertinenti; l'istituzione di un garante della partecipazione distinto dal responsabile del procedimento (Gigliani).

L'obiezione secondo cui un regime più garantista rallenterebbe l'attuazione degli strumenti viene respinta sul rilievo che la lentezza dipende già dalla carenza degli istituti partecipativi, e che è piuttosto il difetto di confronto a generare le resistenze che ostacolano le trasformazioni. Sul versante processuale, l'indagine sulla tutela degli interessi diffusi imposta il problema della legittimazione a ricorrere nei termini del temperamento tra l'esigenza di non convertire il processo amministrativo in giurisdizione di tipo oggettivo, in tensione con gli artt. 24 e 103 Cost., e quella di assicurare un accesso effettivo a interessi per loro natura adespoti (Saitta).

La ricostruzione muove dalla legittimazione riconosciuta agli enti esponenziali e dalla giurisprudenza che, esclusa l'azione popolare, ha ammesso al ricorso chi versi in stabile relazione con il luogo, per passare alle ipotesi di legittimazione *ex lege* contenute nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente del 1986, nel Codice dell'ambiente e nel Codice

dei beni culturali e del paesaggio, fino all'ancoraggio della legittimazione al principio di sussidiarietà orizzontale e all'indirizzo del cosiddetto doppio binario, che riconosce la legittimazione tanto agli enti associativi muniti dei requisiti di legge quanto a quelli che ne soddisfano i criteri elaborati in via giurisprudenziale pur in difetto di un'espressa previsione normativa, recepito dall'Adunanza plenaria.

La giurisprudenza viene riordinata in tre indirizzi, a seconda che al principio di sussidiarietà orizzontale si neghi efficacia vincolante, lo si impieghi come criterio rafforzativo di una legittimazione già fondata su basi tradizionali, ovvero lo si assuma a fondamento autonomo della posizione legittimante del singolo cittadino, indirizzo quest'ultimo tuttora minoritario. Trova specifica considerazione l'evoluzione della *vicinitas* dalla dimensione fisico-territoriale a quella assiologica, recepita dall'Adunanza plenaria^[3] attraverso la nozione di radicazione in loco degli interessi di vita (Saitta). La conclusione si mantiene su una linea di misura: l'ampliamento della legittimazione viene ricondotto alla discrezionalità del legislatore, e non a un'opera di creazione giurisprudenziale, a presidio della certezza del diritto, con indicazione di due possibili sviluppi *de iure condendo*, la disciplina dei beni comuni sulla scia dei lavori della Commissione Rodotà, ripresa da una proposta che attraverso un nuovo art. 812-*bis* cod. civ. aprirebbe a chiunque l'accesso alla tutela dei diritti connessi alla loro fruizione, e la rimeditazione del rapporto, allo stato negato dalla giurisprudenza, tra partecipazione procedimentale e legittimazione processuale (Saitta). I due contributi affrontano da prospettive distinte un medesimo difetto di raccordo tra il momento procedimentale e quello processuale, e convergono nel rimetterne la soluzione al legislatore.

Il volume presenta una coerenza di impianto: contributi di matrice metodologica eterogenea sono ricondotti a un'unica conclusione istituzionale, l'esigenza di una legge statale di principi, e accompagnati da una ricognizione aggiornata delle fonti interne ed eurounitarie. Tre questioni restano peraltro aperte. La prima è la divergenza, già segnalata, tra la riconduzione del governo del territorio alla competenza esclusiva statale e la valorizzazione delle competenze regionali e della scala di area vasta, divergenza che condiziona la praticabilità stessa di una legge cornice e che il volume espone senza ricondurla a unità. La seconda concerne la riconduzione degli standard a livelli essenziali delle prestazioni, la cui compatibilità con la differenziazione regionale e con i vincoli di finanza locale non risulta compiutamente sviluppata. La terza attiene al rapporto tra la norma di principio, indicata come rimedio prevalente, e le prassi applicative: il caso milanese mostra come la deriva dipenda anche da fattori economici e organizzativi che una disciplina di principio non è di per sé idonea a neutralizzare, sicché il versante fiscale e perequativo avrebbe meritato una trattazione di pari estensione rispetto agli strumenti pianificatori. Il volume presenta un sicuro interesse specifico, poiché i temi che lo attraversano appartengono al diritto delle autonomie: la posizione del comune nel principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), la funzione di supplenza del legislatore regionale e il sindacato della Corte costituzionale, la scala metropolitana del governo di area vasta. Si tratta dei medesimi profili affrontati di recente in sede regionale a proposito della pianificazione degli insediamenti a rilevanza sovracomunale, indice dell'attualità del tema per l'ordinamento delle autonomie. Vi si aggiungono i riferimenti più direttamente piemontesi, dai contributi di provenienza politecnica torinese (Barbieri; Giaimo) al richiamo della legislazione regionale piemontese tra gli strumenti di contenimento della demo-ricostruzione (Urbani). Ne risulta, oltre a una ricognizione dello stato della materia, una base argomentata per il dibattito sulla riforma del governo del territorio.

1. Professoressa Associata di diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [↑](#)
2. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14; con specifico riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272. [↑](#)
3. Cons. St., Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22. [↑](#)