

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Anno XI, Numero 2 - 2024

Editoriale

M. CAVINO

[L'XI legislatura regionale: una preoccupante continuità](#)

Saggi

M. T. POLITO

[L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano](#)

Approfondimenti

M. C. CARBONE

[Il ruolo attivo delle Regioni nella gestione dei crediti fiscali: un commento alla legge regionale piemontese 6 ottobre 2023, n. 24](#)

L. GENINATTI SATÈ

[Semplificazione normativa e legislazione regionale: temi, casi e problemi](#)

M. LOSANA, G. SOBRINO

[Brevi osservazioni sulla pdl regionale n. 295/2023 in tema di suicidio assistito](#)

R. RUDONI

[Sull'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte di produzione: riflessioni in tema di bilinguismo valdostano e professione notarile](#)

Commenti su casi e note di giurisprudenza

L. RESTUCCIA

[\(Ancora\) discriminazione? Trattamento differenziato tra cittadini e stranieri mediante l'adozione di un atto amministrativo \(nota a Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149\)](#)

Direttore scientifico:

Enrico Grosso

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

L'XI legislatura regionale: una preoccupante continuità

Massimo Cavino¹

Con le elezioni dell'8 e del 9 giugno scorsi si è chiusa l'XI legislatura piemontese. Per trarne un bilancio non riesce utile prendere le mosse dalla lettura del programma illustrato nel discorso di insediamento, il 9 luglio 2019, dal Presidente della Giunta Regionale Alberto Cirio e verificarne lo stato di attuazione. In quell'occasione veniva sottolineata l'importanza di segnare un significativo cambiamento che si sarebbe dovuto produrre sul piano delle politiche regionali, ma anche sul piano organizzativo-istituzionale. Rispetto al primo si indicava come prioritario l'equilibrio nella rappresentanza delle diverse istanze territoriali (superando il Torino-centrismo senza trasformarlo in un provincia-centrismo); l'impegno ad avviare con decisione il percorso dell'autonomia differenziata; la responsabilità nel consolidare il risanamento dei conti della sanità regionale rendendola più efficiente; la capacità di utilizzare efficacemente i fondi strutturali europei, realizzando le infrastrutture necessarie alle esigenze della Regione, nel rispetto dell'ambiente e della sua vocazione turistica. Sul piano della struttura e del funzionamento delle istituzioni particolare attenzione avrebbe dovuto essere prestata alla semplificazione normativa, riducendo il numero delle leggi a vantaggio dei regolamenti regionali.

Chiaro appare che l'attuazione di questo programma è stata fortemente condizionata dalla crisi pandemica e dalle ricadute della guerra russo-ucraina sul sistema economico europeo che hanno imposto di rivedere le priorità in agenda.

In questa prospettiva possono essere letti gli scarsi progressi compiuti nella elaborazione di una credibile proposta di attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. L'impegno a mettere l'autonomia differenziata al centro della politica regionale è stato suffragato dalla istituzione presso il Consiglio regionale, con delibera C.R. 73-10869 del 7 luglio 2020, della VII commissione, competente su "Analisi e monitoraggio del percorso di riconoscimento di particolari forme di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e valutazione delle ricadute gestionali delle funzioni nelle materie oggetto di autonomia differenziata; affari istituzionali, federalismo, enti locali, Comunità di lavoro Regio Insubrica e frontalierato". I lavori della Commissione non hanno dato tuttavia un contributo significativo; neppure dopo la ripartenza del dibattito sulla differenziazione successiva al superamento della crisi pandemica, avviata con l'incontro a Roma il 18 novembre 2022 tra il Ministro per gli Affari regionali Roberto Calderoli, l'assessore Marco Gabusi e il Presidente della stessa VII Commissione, consigliere Riccardo Lanzo. Così l'unico atto di indirizzo politico degno di nota in tema di regionalismo differenziato è rimasto quello adottato in avvio di legislatura, vale a dire la deliberazione del Consiglio regionale n. 48 del 19

dicembre 2019, con la quale si procedeva ad integrare l'elenco delle materie oggetto di differenziazione sostituendo l'allegato A alla deliberazione del Consiglio regionale 6 novembre 2018, n. 319-38783.

L'attuazione del PNRR ha finito per essere il reale programma di legislatura, andando di fatto a coprire tutti gli oggetti, dalle politiche sulla sanità, a quelle sulla transizione ecologica, a quelle sull'inclusione sociale e sul potenziamento infrastrutturale. E questo può essere considerato il primo elemento critico sul quale soffermarsi. Il coinvolgimento della regione Piemonte nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si è collocato quasi esclusivamente sul piano dell'attuazione, essendo irrilevante il contributo fornito alla sua elaborazione. E se è vero che lo spazio regionale nella programmazione era, in generale, sostanzialmente limitato alla definizione delle priorità strategiche territoriali, non si può non convenire con quanti hanno sottolineato che proprio in quello spazio il Piemonte non ha saputo collocarsi adeguatamente, proponendo al Governo una "progettualità diffusa", costruita su un ascolto generico di tutte le istanze territoriali che «rischia di non cogliere le esigenze che sono emerse al fine di recuperare il divario piemontese rispetto alla ben superiore crescita avvenuta nell'ultimo ventennio in quello che è stato identificato come un nuovo "triangolo di sviluppo" incentrato su Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, con delle punte in Friuli-Venezia Giulia e nel Trentino-Alto Adige/Südtirol» (C.A. Barbieri, G. Boggero, S. Piperno, [*Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale*](#), in questa rivista, 2021, n.2, 5). Emblematica di questa difficoltà strategica è la vicenda dell'ammodernamento della linea ferroviaria del Sempione, non considerata come prioritaria per le proposte PNRR e poi indicata come essenziale allo sviluppo del Piemonte nella mozione n.918, con la quale il Consiglio regionale il 23 maggio 2023 impegnava la Giunta ad aderire al partenariato pubblico-privato elvetico OUESTRAIL che mira a promuovere lo sviluppo della ferrovia nella Svizzera occidentale: nella mozione si ricordava come il sistema informativo delle opere strategiche della Camera dei deputati contemplasse fino al 2019 l'opera ferroviaria "Sempione Traforo Ferroviario" da realizzarsi da RFI sul territorio della Regione Piemonte con una previsione di costi al 31 ottobre 2019 di 446 milioni di euro di cui disponibili 35,96 in parte impegnati per studi di fattibilità.

Al netto di queste mancanze strategiche, l'attuazione del Piano ha visto il Piemonte impegnato in 975 interventi, per un totale di 1363 progetti che hanno coinvolto 1180 comuni con una assegnazione di 1.599.185.139 euro (dati riferiti all'aggiornamento trimestrale del 31 marzo 2024). Le tre missioni più finanziate sono la missione salute (803 milioni), la missione rivoluzione verde e transizione ecologica (340 milioni) e la missione inclusione (204 milioni) problemi non diversi da quelli affrontati dalle altre regioni, in particolare di coordinamento tra la gestione dei fondi PNRR e degli ordinari fondi strutturali europei. La gestione del fondo ha posto al Piemonte problemi comuni alle altre regioni, in particolare legati al coordinamento con la gestione degli ordinari fondi strutturali europei che ha portato ad interventi di ridefinizione connessi alle diverse tempistiche di attuazione (si consideri in tal senso la delibera 1-7601/2023/XI del 30 ottobre 2023, con la quale la Giunta regionale prendeva atto della Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2023)5578 del 10.8.2023 che imponeva di aggiornare il Programma Regionale FSE plus 2021-2027 della Regione Piemonte).

Per quanto concerne il funzionamento delle istituzioni la XI legislatura potrà essere ricordata per l'approvazione della legge elettorale e per la revisione dello Statuto che ha introdotto la figura dei sottosegretari; l'una e l'altra sono state deliberate nella sua fase conclusiva ed è quindi possibile formulare solo qualche ipotesi sull'impatto che queste

riforme potranno avere sulla forma di governo regionale.

La legge regionale 19 luglio 2023, n. 12, recante “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale” non modifica i criteri di riparto dei seggi, confermando che 40 consiglieri siano eletti con sistema proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti, e 10 con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti. Presenta invece elementi significativi di novità rispetto alla attribuzione del premio di maggioranza e alla disciplina della incompatibilità tra la carica di consigliere e di assessore regionale. La nuova disciplina del premio di maggioranza prevede che esso venga attribuito secondo una logica scalare, con l’attribuzione di seggi calcolata sulla base di diverse ipotesi di risultato conseguito dalle liste collegate col Presidente eletto e da quelle non collegate; in questo modo si vuole evitare un effetto eccessivamente distorsivo del premio e garantire le opposizioni (per una lettura dettagliata delle diverse ipotesi di calcolo cfr. G. Boggero, [*Habemus Piemontellum*](#), in *questa rivista*, 2023, n.2). Particolare interesse merita l’espressa previsione della incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore che viene però risolta con la soluzione della sospensione dalla prima per chi assume la seconda, con relativa supplenza da parte del primo candidato non eletto della lista circoscrizionale o del listino; la durata della sospensione e della supplenza corrisponde a quella dell’incarico assessorile del consigliere sospeso. Di là da ogni considerazione di carattere politico, pare di poter osservare che la norma attribuisce al Presidente della Giunta il potere di intervenire direttamente sulla composizione del Consiglio regionale: all’inizio della legislatura esercitando il suo potere di nomina degli assessori; ma anche nel corso della legislatura, esercitando il potere di revoca.

La legge regionale statutaria 13 settembre 2023, n.8 ha invece introdotto i commi 5 bis e 5 ter all’articolo 50 dello Statuto, in forza dei quali «5 bis. Il Presidente della Giunta regionale può nominare e revocare, con proprio decreto, fino a due sottosegretari, dandone immediata comunicazione al Consiglio regionale. La legge regionale ne stabilisce il trattamento economico e lo stato giuridico, nonché le cause di ineleggibilità e incompatibilità. 5 ter. I sottosegretari coadiuvano il Presidente della Giunta regionale nello svolgimento dei compiti inerenti il suo mandato e nell’ambito delle sue funzioni. Partecipano senza diritto di voto alle sedute della Giunta regionale, pur non facendone parte». Pare di poter affermare che l’istituzione della nuova carica non abbia altra funzione se non quella di consentire al Presidente della Giunta di disporre di uno strumento per la definizione degli equilibri interni alla sua maggioranza, e per la correzione delle eventuali sperequazioni tra le diverse province sul piano della rappresentanza in Consiglio. Occorre infatti sottolineare che la nuova legge elettorale non ha saputo risolvere il problema della sottorappresentazione di alcune province a vantaggio di altre, con il risultato, alla sua prima applicazione, di non portare all’elezione di nessun consigliere del VCO; assenza in Consiglio compensata, appunto, dalla nomina di uno dei due sottosegretari.

Un primo sguardo su queste vicende evidenzia come sia confermata la tendenza, consolidatasi da tempo, a fornire una interpretazione delle norme costituzionali e statutarie sulla forma di governo svalutativa delle diverse funzioni degli organi regionali; e a proporre l’immagine di un unico apparato politico decidente che manifesta la sua volontà in Giunta o in Consiglio, non già in virtù del principio di separazione dei poteri, ma in forza di quello di divisione del lavoro.

Sul piano della produzione normativa l’annunciata semplificazione non ha avuto luogo: il

numero delle leggi non è diminuito; anzi, nel corso della legislatura appena conclusa sono state approvate 154 leggi a fronte delle 104 promulgate in quella immediatamente precedente; i regolamenti sono invece passati da 48 a 54, ma questo leggero incremento non ha comunque significato il superamento della tendenza, ormai consolidata, di dare attuazione alle leggi con provvedimenti amministrativi di varia natura. In particolare si deve notare che lo strumento della delegificazione non è stato mai utilizzato, neppure per dare attuazione alle direttive europee. Sul piano del recepimento del diritto comunitario si segnala, per altro, la perdurante inattuazione dell'articolo 42 dello Statuto regionale, secondo il quale l'adeguamento della normativa regionale all'ordinamento comunitario è demandato ad una "legge comunitaria regionale" approvata nel corso di una seduta appositamente convocata entro il 31 maggio di ogni anno; e del successivo articolo 56, comma 2, lettera b), che attribuisce alla Giunta la predisposizione del disegno di legge comunitaria regionale. Dal 2005 a oggi non si sono svolte sessioni comunitarie del Consiglio regionale e l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo continua ad avvenire - per il vero, non diversamente da quello che accade nelle altre regioni - con interventi puntuali o in occasione del riordino di normative di settore. Non minore è il ritardo della Regione rispetto alla partecipazione alla fase ascendente.

Alla luce di queste osservazioni pare di poter concludere che l'XI legislatura abbia rappresentato per il Piemonte una stagione di sostanziale continuità. Conclusione non molto rassicurante se si considera la storica occasione di rilancio fornita dal PNRR la cui mancata messa a frutto potrebbe rappresentare un'ipoteca pesante per il futuro della Regione.

1. Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università del Piemonte Orientale. [↑](#)

L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano

Maria Teresa Polito [\[1\]](#)

(ABSTRACT) ITA

L'articolo esamina sinteticamente la disciplina del PNRR secondo le norme europee e nazionali e le specifiche caratteristiche che distinguono tale piano di interventi dalle programmazioni sui fondi strutturali.

Analizza la governance, ed esamina i recenti cambiamenti intervenuti con l'approvazione del dl 13/2023 e con la revisione del Piano anche alla luce del Reg UE 2023/435 RePower Eu in materia di interventi sull'energia.

Si sofferma sulla disciplina prevista per gli enti territoriali evidenziando le problematiche emerse, gli elementi di debolezza presenti nel sistema e le criticità che hanno caratterizzato questa prima fase di attuazione. Una particolare attenzione è stata riservata ai profili contabili della gestione.

Completa il quadro una disamina dei controlli che la Corte dei conti svolge sul PNRR anche quelli posti in essere sul territorio dalle Sezioni regionali di controllo, si sottolinea la rilevanza che essi assumono in linea con il dispositivo europeo ed in particolare con l'art 22 Reg (EU) 2021/241.

Analizza alcuni particolari esiti dei controlli nell'ambito della regione Piemonte

(ABSTRACT) EN

The article briefly examines the regulation of the RRF according to European and national regulations and the specific characteristics that distinguish this Plan of interventions approved by Europe from the other Programmes on the Structural Funds.

It analyzes governance and examines the recent changes occurred with the approval of Legislative Decree 13/2023 and with the revision of the Plan also according to the EU Reg. 2023/435 RePower Eu regarding energy interventions.

It focuses on the regulations envisaged for local Authorities, highlighting criticalities emerged, the points of weakness in the system and the critical issues that have characterized this first phase of implementation. Particular attention was paid to the

The framework is completed by an examination of the controls that the Court of Auditors carries out on the PNRR, including those implemented in the territory by the local Chambers, underlining the importance that they assume according to the European rules and mostly with art 22 Reg (EU) 2021/241.

Some particular outcomes of the controls within the Piedmont region and the checks carried out by the local Chamber are also analysed.

Sommario:

1. Introduzione - 2. La realizzazione degli interventi - 3. Obblighi degli enti attuatori - 4. Modifica della Governance - 5. Revisione del piano: elementi rilevanti - 6. I controlli della Corte dei conti - 7. L'esito dei controlli sull'attuazione del PNRR svolti della Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte - 8. Brevi considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il Next Generation EU, istituito dal Reg (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, è uno strumento per la ripresa ed il sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19, con cui sono stati attribuiti una rilevante mole di risorse a sostegno degli Stati membri maggiormente colpiti dalla pandemia, indicando come obiettivo generale di voler "promuovere la coesione economica sociale e territoriale, migliorando la resilienza, la preparazione alla crisi, la capacità di aggiustamento ed il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione.....e della transizione digitale, contribuendo..... a ripristinare ed a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione ed a incentivare posti di lavoro di alta qualità.....generando un valore aggiunto europeo".

Ad esso ha fatto seguito il Reg (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il 29 aprile 2021 il PNRR per l'Italia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri ed inviato alla Commissione Europea per essere definitivamente approvato con decisione del Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021.

Sono stati assegnati all'Italia € 194,4 miliardi di cui € 71,8 a fondo perduto (*grants*) ed € 122,6 di prestiti (*loans*), il dato tiene conto della recente assegnazione di € 2,9 miliardi a fondo perduto, relativi agli interventi sul *RePower EU*^[2] per le azioni innovative in materia energetica .

Il Piano prevede sei pilastri strategici: a) transizione verde; b) transizione digitale c) crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che comprende coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo ed innovazione, ed un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia, i giovani come

l'istruzione e le competenze (art. 3 Reg 2021/241).

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che parte dal 2021 e si conclude nel 2026.

E' evidente che per la gestione di una massa enorme di risorse da spendere in un tempo così limitato, sono indispensabili notevoli sinergie istituzionali per superare tutte quelle difficoltà che una macchina burocratica complessa come quella italiana, che coinvolge amministrazioni centrali ed anche amministrazioni territoriali, impone.

Esso è un programma radicalmente diverso rispetto alle programmazioni europee, connesse con i Fondi Strutturali:

- sia per le modalità con cui le risorse sono state recuperate dal mercato, attraverso l'emissione di titoli e quindi mediante l'assunzione di un debito comune da parte della UE, in linea con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 TUE;
- sia perché nei relativi Progetti è importante la Performance e non la spesa.

Non c'è dubbio che esso costituisca per l'Italia una grande sfida.

Per realizzare i tanti obiettivi programmati ed utilizzare l'elevata mole di risorse, in un arco di tempo così ristretto si richiede grande impegno, serietà, capacità di mobilitare e focalizzare tutte le energie nazionali. Ne va della credibilità del Paese e non solo.

Si è consapevoli che la posta in palio non è solo la buona riuscita del PNRR.

Il fallimento di tale programma preclude, in futuro e su diverse materie, che l'Unione Europea ripercorra la strada del debito comune.

Far funzionare bene il PNRR significa anche dimostrare che un certo modello di Europa, l'Europa della solidarietà, del debito comune, degli investimenti, è un modello vincente e merita di essere perseguito anche dopo l'emergenza.

Ma "far funzionare" non significa trovare delle modalità per ottenere le risorse, ma far sì che queste risorse siano davvero utilizzate per cambiare il Paese, aumentare la qualità dei servizi, la competitività, le infrastrutture materiali e sociali.

E' la stessa natura del programma, indirizzato alla performance, che spinge verso l'obiettivo del raggiungimento di specifiche finalità.

Si tratta di raggiungere i traguardi e gli obiettivi programmati, costituiti da riforme da attuare ed opere da realizzare (*milestone e target*). I traguardi sono appunto riforme normative, gli obiettivi sono invece calcolati in termini di spese effettuate, di realizzazioni concrete, entrambi concordati con la Commissione europea, ed il raggiungimento degli impegni assunti è soggetto alla verifica semestrale di quanto è stato realizzato nell'arco dei sei mesi.

Il PNRR costituisce per l'Italia un'occasione unica di rilancio e di sviluppo:

- sia per la quantità di risorse previste € 194,4 miliardi di cui € 71,8 a fondo perduto (*grants*) ed € 122,6 di prestiti (*loans*);

- che per il numero e la rilevanza delle riforme volte a migliorare ed a modernizzare la struttura delle amministrazioni pubbliche e quindi del Paese, facilitando l'esercizio delle relative funzioni.

Il profilo solidaristico che costituisce una grande novità, confermato dal dispositivo per la ripresa e resilienza che esplicitamente fa riferimento all'articolo 175 del Trattato sul funzionamento e quindi ha ad oggetto le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, è definito nella circostanza unica che tutti gli Stati membri garantiscono un debito comune che serve a finanziare i Paesi più in difficoltà.

Esso costituisce un grande piano di investimenti - e non finanzia spesa corrente impegnando gli Stati membri a mettere in campo tutte quelle riforme che servono a migliorare l'amministrazione rendendola più efficiente.

2. La realizzazione degli interventi

L'art. 9, c. 1 D.L. 31/5/2021 n. 77 convertito dalla legge n 108 /2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedano le Amministrazioni centrali ma anche le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sulla base delle specifiche competenze e della diversa titolarità attribuita dal PNRR.

Il sistema multilivello, previsto dalla legislazione nazionale, ha privilegiato le Amministrazioni Ministeriali, attribuendo loro la titolarità mentre le Regioni e gli Enti locali sono soggetti attuatori.

Questo accentramento che ha caratterizzato il Piano è riconducibile, in parte alla necessità di rispondere periodicamente alla Commissione sullo stato di avanzamento degli investimenti dando conto della concreta realizzazione, unito alla consapevolezza delle difficoltà strutturali presenti in modo disomogeneo nel sistema territoriale del Paese, a cui si aggiunge una certa sfiducia nelle potenzialità degli enti territoriali di realizzare gli obiettivi programmati, ciò ha orientato il Governo a mantenere un controllo accentrato sullo sviluppo del Piano. Va al riguardo osservato che gli enti locali hanno registrato negli anni ampie carenze strutturali, sia con riguardo alla provvista finanziaria, non solo con riferimento alle spese per investimento, ma anche e soprattutto per le spese correnti, che con riguardo alle risorse umane per qualità e quantità assolutamente insufficienti, soprattutto con riguardo ai piccoli comuni che in diverse occasioni hanno reso difficile o fortemente ritardata l'attuazione dei programmi di spesa.

Ma l' assenza di sinergie fra strutture ministeriali ed enti territoriali ha contribuito non poco a creare difficoltà operative, ancora non superate, profilo da non sottovalutare se si considera che più di un terzo delle risorse è allocato presso gli enti territoriali .

E' comunque evidente che con il PNRR si è abbandonata la prassi di decisioni assunte di concerto tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, modalità che aveva caratterizzato la politica degli ultimi decenni. Le Regioni medesime hanno avuto poca capacità di incidere nella redazione del Piano, visto che il Governo ha anche rinunciato d' assumere notizie e conoscenze sulle esperienze maturate negli anni dalle amministrazioni regionali e locali.

E' evidente che il ruolo dei Comuni e più in generale delle Autonomie locali è indispensabile

per la realizzazione del Programma. Ma, in assenza dello scambio di conoscenze, le scelte discrezionali sono state operate autonomamente dai singoli Ministeri, sulla base di un preventivo riparto.

E qui emerge una prima rilevante criticità: la struttura accentrata ha assegnato alle amministrazioni titolari il compito di individuare i progetti da finanziare. I ministeri, in via prevalente, hanno scelto la modalità di gestione attraverso bandi centrali, modalità che ha creato non pochi problemi.

Infatti la gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri, non ha facilitato una visione integrata dei diversi settori, perché ha individuato gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ha avuto l'approvazione di più progetti, non è stato possibile stabilire se l'ente con la propria organizzazione e con il proprio personale, fosse in grado di gestire questo surplus di attività anche sotto il profilo amministrativo contabile.

Sempre con riguardo ai bandi, emanati dalle amministrazioni centrali, in un ristretto arco di tempo, per rispettare le scadenze attuative del Piano, si osserva che tale situazione ha sottoposto i soggetti chiamati a concorrere ad ampie difficoltà, si pensi alla ristrettezza di tempo per predisporre i relativi progetti per provare a ottenere i finanziamenti. Anche tale contesto ha privilegiato gli enti più strutturati e tecnicamente più attrezzati non contribuendo quindi, in diverse occasioni, a ridurre il divario, ma invece ad accentuarlo.

In relazione all'estrema rapidità impressa al piano, in diversi casi, sono stati recuperati i progetti di investimento che erano già disponibili (la tecnica è stata più volte praticata anche nella gestione delle diverse programmazioni dei fondi strutturali, in particolare nel FESR), con un processo di redazione del Piano che ha messo insieme una somma di progetti, alcuni dei quali erano già esistenti e talvolta erano già finanziati al momento in cui il Piano è stato redatto, non considerando che questo Piano di investimenti è completamente diverso da quello dell'ordinaria Programmazione comunitaria relativa ai fondi strutturali, ad esempio questo programma richiede alcune condizionalità specifiche previste dal dispositivo, come quella di natura ambientale (artt. 2 e 5, Reg UE 2021/241), modalità che ha successivamente creato diversi problemi si da far ritenere le attività difficilmente rendicontabili, circostanza che ha in seguito orientato il Governo verso operazioni di definanziamento presenti nella revisione del Piano (come ad esempio con riguardo alla Misura M2C412.2 *Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni*, in cui il definanziamento ha riguardato 6 miliardi).

Quanto alle ulteriori forme di ausilio per l'attuazione, la normativa ha previsto (art. 9 c. 2 dl. n. 77/2021) che le Amministrazioni per la realizzazione degli interventi possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale.

L'attività di supporto copre anche la fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati (art. 10, c. 2 D.L. n. 77/2021).

Per l'espletamento delle attività di supporto le società interessate possono provvedere con

le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato (art. 10, c. 6 D.L. n. 77/2021).

Tali modalità, sicuramente necessitate dalla difficoltà delle Amministrazioni pubbliche di rispondere con il proprio personale ai bisogni determinati dall'ampia mole di attività da porre in essere, hanno attribuito un ampio potere di decentrare tutte le fasi delle relative attività (fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, con la messa a disposizione di esperti altamente qualificati) alle società partecipate le quali, qualora siano sprovviste di risorse interne, possono ricorrere a persone fisiche o giuridiche disponibili sul mercato (art. 10 comma 6). Da tale disciplina deriva per i comuni l'esigenza di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione, previsti per i soggetti pubblici. La criticità emerge, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, che, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, hanno difficoltà ad effettuare i richiamati ed indispensabili controlli.

3. Obblighi degli enti attuatori

L'art. 9, c. 4, dl. n. 77/2021, impone alle amministrazioni attuatrici l'obbligo di assicurare:

- la completa tracciabilità delle operazioni al fine di tenere nettamente distinti i flussi finanziari del Programma da quelli provenienti dai fondi ordinari;
- la tenuta di una apposita codificazione contabile^[3] per l'utilizzo delle risorse del PNRR. La normativa ha previsto che essi costituiscano, nell'ambito del PEG, appositi capitoli di entrata e di spesa al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite con riguardo al finanziamento specifico;
- l'obbligo di conservare la documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati a renderli disponibili per le attività di controllo e di *audit*;
- gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale vigente;
- gli Stati Membri in qualità di beneficiari, devono adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile;
- gli Stati Membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente;
- hanno l'obbligo di prevenire, individuare, segnalare e correggere le frodi, i casi di corruzione, di conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti;
- devono provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto^[4].

4. Modifiche della Governance

Nel 2023, il PNRR con l'avvento del nuovo Governo, fa registrare due rilevanti cambiamenti: la riforma della *Governance*, accentrando ulteriormente le competenze presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito dell'emanazione del dl 24 febbraio 2023 n. 13 , convertito nella legge 21 aprile 2023 n 41^[5], e l'avvio della revisione del Piano che si è concluso con l'approvazione da parte del Consiglio europeo delle modifiche proposte dall'Italia, l'8 dicembre 2023.

Quanto alla prima questione, sotto il profilo organizzativo la principale novità introdotta è costituita dall'istituzione della Struttura di Missione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 2, che ha trasferito alla suddetta struttura, (art 2, c 2) i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica PNRR, previsti dall'articolo 4 del dl n. 77 del 2021^[6], convertito dalla legge 29/7/2021, n. 108.

E' stato inoltre soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale al quale partecipavano stabilmente: il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, i Presidenti delle Regioni ed altri soggetti del mondo economico ed imprenditoriale ed è stato sostituito con la partecipazione eventuale alla Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, del Presidente della Conferenza delle regioni, del Presidente di Anci ed Upi e del sindaco di Roma capitale, ma attraverso una partecipazione episodica, disposta in particolari casi espressamente previsti dalle norme. Pur cogliendo l'intento semplificatorio della disposizione che concentra sul Presidente della Conferenza delle regioni la partecipazione della rappresentanza regionale, non può non osservarsi che essa è fortemente riduttiva del ruolo attribuito alle Regioni che sono titolari di attribuzioni costituzionalmente riconosciute.

La nuova Struttura di missione del PNRR presso la PCM è articolata in 4 direzioni Generali e svolge i seguenti compiti:

- assicurare il supporto dell'attività politica delegata in materia di PNRR;
- assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR;
- verificare (insieme al MEF) la coerenza della fase di attuazione del PNRR;
- sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento, ovvero di modifica del PNRR.

Essa persegue gli obiettivi di:

- distinguere le attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione europea di titolarità dell'Autorità politica delegata in materia di PNRR, da quelle di tipo contabile-finanziario e gestionale-operativo del Ministero dell'economia e delle finanze e da quelle di specifica titolarità delle singole Amministrazioni centrali;
 - razionalizzare le attività delle diverse strutture con compiti di coordinamento e monitoraggio in materia di PNRR, istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante la costituzione di una specifica Struttura di missione PNRR, alla quale sono state attribuite le funzioni della precedente Segreteria tecnica e quelle finalizzate all'individuazione delle soluzioni degli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti, previsti nel PNRR, derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative, precedentemente assegnate all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri;
 - garantire l'operatività delle Unità PNRR delle Amministrazioni centrali, mediante la stabilizzazione del personale non dirigenziale ad esso assegnato, visto che tale circostanza ha costituito uno dei principali ostacoli all'efficacia dell'azione di dette Unità, trattandosi di personale assunto a seguito di procedure concorsuali per posizioni a tempo determinato in relazione al quale si è registrato un

- elevatissimo *turn over*, con un conseguente scorrimento delle graduatorie, oramai quasi del tutto esaurite;
- semplificare e rendere più rapidi e maggiormente efficaci sia l'esercizio dei poteri sostitutivi, sia i meccanismi di superamento del dissenso, anche in considerazione dell'avvio, nell'anno, della fase esecutiva della maggior parte dei programmi e dei progetti PNRR;
 - rafforzare ed istituzionalizzare le forme di cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

La nuova *governance* del Piano, delineata dal decreto-legge n. 13/2023, è stata oggetto di parere positivo da parte della Conferenza unificata Stato - Regioni - Enti locali, acquisito l'8 marzo 2023.

Accanto ai compiti di coordinamento generale, affidati alla suddetta struttura di missione, la Presidenza del Consiglio, in qualità di soggetto attuatore degli interventi di pertinenza, svolge le relative attività tramite i propri Dipartimenti, in ragione delle specifiche competenze assegnate.

Dal delineato quadro emerge che l'indicato sistema riflette un modello fortemente centralizzato in cui, a fronte di specifiche materie di competenza degli enti territoriali, la titolarità degli interventi del PNRR è assegnata esclusivamente alle amministrazioni centrali, si tratta di Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui è affidata la responsabilità dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia le "misure") previsti nel PNRR.

Ad essi spetta il compito primario di presidiare e vigilare in modo costante, tempestivo ed efficace, sull'esecuzione dei progetti/interventi che compongono le misure del PNRR di competenza e di garantire il raggiungimento dei relativi risultati (*target* e *milestone*) il cui conseguimento, secondo le tempistiche stabilite, rappresenterà la condizione per il rimborso delle risorse da parte della Commissione Europea.

Per le riforme e gli investimenti le Amministrazioni nazionali dovranno dimostrare di aver raggiunto i Milestone ed i Target entro le scadenze prefissate^[21], solo così la Commissione europea autorizzerà i pagamenti all'Italia.

5. Revisione del Piano: elementi rilevanti

Nel 2023 la nuova compagine governativa ha avviato un processo di revisione del PNRR ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241. L'articolo 21 del Dispositivo ha previsto espressamente la circostanza che, se ci fossero state condizioni oggettive di particolare rilievo, lo Stato membro avrebbe potuto chiedere la modifica di alcune parti o addirittura dell'intero Piano.

Ovviamente la guerra in Ucraina ha costituito una ragione sufficiente, considerata la difficoltà nel rifornimento energetico ed il conseguente forte incremento del costo dell'energia e di molti materiali. Gli Stati membri hanno cominciato a discutere all'interno della Commissione Europea di tale rilevante tematica d'interesse comune, ed hanno previsto misure supplementari per gli Stati membri che si fossero attivati per la definizione di programmi energetici indirizzati all'utilizzo di fonti alternative. Da tale dibattito è scaturita l'approvazione, il 27 febbraio 2023, del Reg (EU) 2023/435 con la creazione del

REPowerEU, che è stata la ragione principale dei cambiamenti proposti, in funzione di soluzioni migliorative rispetto allo sviluppo di forme energetiche alternative che potessero, in qualche modo, valorizzare l'autonomia energetica, favorendo lo sviluppo dei Paesi.

L'approvazione del Regolamento sul *REPowerEU* (Regolamento n. 2023/435), ha consentito di modificare il regolamento originario, il n. 241/2021, permettendo agli Stati membri di modificare il Piano, anche attraverso l'inserimento di investimenti dedicati ad interventi di miglioramento energetico, per definire azioni coordinate di diversificazione dell'approvvigionamento, diffusione delle energie rinnovabili e promozione di azioni di risparmio energetico, supportate da tecnologie innovative, con investimenti, ma anche con riforme.

Al Programma italiano si è aggiunto, quindi un nuovo capitolo il *RePowerEU* da 16 miliardi circa, di cui 2,9 integrativi, a fondo perduto, ed il restante importo è stato ottenuto attraverso il definanziamento di interventi già inseriti e approvati nel Piano.

Questa è stata la ragione di partenza per la quale, alla fine di luglio, il Ministro per gli affari europei ha avanzato una serie di modifiche che, in parte, riguardano gli interventi energetici, ma in parte costituiscono anche una revisione di misure e di traguardi^[8].

La revisione ha riguardato 144 misure fra riforme ed investimenti, su 349 complessive, con un impatto finanziario dell'8% (circa 16 miliardi).

I cambiamenti più rilevanti hanno riguardato tre diverse linee strategiche :

1. Lo spostamento della responsabilità della spesa per circa 13 miliardi dai Comuni al Governo centrale.
2. La distribuzione fra pubblico e privato: si riducono i finanziamenti per opere pubbliche a favore di quelli per i privati.
3. La natura della spesa, si spostano risorse da progetti per migliorare il territorio, l'ambiente urbano, la sicurezza idrogeologica verso altri obiettivi (ad esempio l'innovazione verde e digitale delle imprese) ritenendo che essi abbiano un immediato impatto sulla crescita economica.

Quanto alle risorse eliminate dal piano si assiste al definanziamento di molti progetti comunali con il conseguente problema delle risorse con cui finanziare i relativi progetti alcuni dei quali in fase avanzata di realizzazione. Si fa riferimento al Fondo complementare ed ai Fondi di coesione 2021/2027.

Anche con riguardo alle riforme si registrano modifiche e rallentamenti.

Si è chiesto, solo per citarne alcune, di allungare i tempi previsti:

- per ridurre i tempi di pagamento delle fatture della P.A.;
- per accelerare i tempi di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti;
- per le assunzioni nei Tribunali per l'Ufficio del Processo;
- per ridurre gli arretrati della giustizia civile;
- di modificare i target sugli asili nido.

Quanto alla prima problematica si è chiesto di prorogare di 15 mesi la riduzione dei tempi di

pagamento delle fatture da parte della PA, previsto in 30 giorni ed in 60 giorni per la Sanità.

Negli appalti pubblici si rimandano le misure per accelerare le aggiudicazione e ridurre i tempi fra l'aggiudicazione e l'esecuzione, spostando in avanti tali adempimenti di 1 anno o di 15 mesi. Va altresì rilevato che la Commissione in materia di appalti ha avviato, nei confronti dell'Italia, diverse procedure di infrazione, sia con riguardo alla lesione del principio di concorrenza, che con riguardo ai sub- appalti. Il nuovo codice degli appalti, varato con il d.lgs. 36/2023, è oggetto della Misura (M1C1-73). A causa delle procedure di infrazione la Commissione segue con particolare attenzione il procedere della riforma sugli appalti in Italia. Le motivazioni indicate per le modifiche vanno dall'aumento dei costi alle difficoltà tecniche. E il caso dell'accelerazione delle opere pubbliche, per cui il governo ha proposto, anziché 100 giorni fra la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara, 120 giorni che scatteranno più tardi, dopo il termine di presentazione delle offerte. La numerosità dei cantieri ha suggerito, altresì, di rivedere i target della fase successiva della realizzazione dei lavori: si propone di ridurre i tempi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione non del 15% ma del 10%.

Difficoltà sono state incontrate per le assunzioni nei tribunali per gli uffici del processo, visto che l'assunzione a tempo determinato non è così attrattiva e vi è stato un massiccio abbandono, prima del tempo, di molti assunti. Il target proposto in origine è stato ridotto in modo deciso da oltre 19 mila assunzioni a 10 mila (9 mila in meno).

Per la riduzione dell'arretrato nel contenzioso civile, la disciplina normativa può aiutare ad eliminare alcuni nodi, ma da sola non può eliminare l'arretrato. La riforma inizialmente, in modo ottimistico, aveva previsto nel 2024 una riduzione del l'arretrato civile del 65% e nel 2026 del 90%. Ma il dato è sprovvisto di ponderate analisi e quindi tali percentuali vanno riviste; il Governo ha proposto di cambiare l'indicatore, nel senso non di percentuali così nette ma di tener conto di un *range* fra un minimo ed un massimo , e di tener conto di obiettivi distinti ed indici particolari per i diversi tribunali.

L'obiettivo previsto dei 265 mila posti negli asili nido si scontra con i rincari. In almeno otto Regioni i costi hanno superato il 50%, in sette si sono attestati intorno al 35%. Ma il Governo ha formulato un'altra proposta alla Commissione UE individuando un target diverso, garantire l'obiettivo "Lisbona", cioè la disponibilità di posti per almeno il 33% dei bambini da 0 a 3 anni, in ogni territorio. Al riguardo sono previsti 900 milioni di euro integrativi da assegnare a tale Missione.

A causa dei rincari sono state rivisti al ribasso anche i target delle scuole da mettere in sicurezza e quelli relativi alle mense per il tempo pieno.

Altro problema rilevante è quello relativo a. trattamento delle acque reflue, Si riduce la portata degli interventi per realizzare i sistemi di trattamento delle acque reflue che originariamente dovevano coprire 2 milioni e 570 mila abitanti, ma con la revisione si copriranno interventi inferiori, per la depurazione delle acque di 2 milioni di cittadini . Problema non semplice visto che su tale questione l'Italia è investita da una procedura d'infrazione e il PNRR serviva a sanarla.

6. I controlli della Corte dei conti

L'art.7, comma 7, dl 77/2021, prevede che la Corte dei conti, nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione, esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, svolgendo in particolare valutazioni circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie, provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Tale controllo è volto a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei controlli interni alle amministrazioni. In tale prospettiva rilevano in particolare i raccordi con la Corte dei conti europea. In base all'art. 287 TFUE la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria"^[9] dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. Di estremo interesse è l'inciso al paragrafo 3 dell'art 287 TFUE, che indica la modalità di svolgimento dei controlli da parte della Corte dei conti europea, non solo sui documenti, ma anche sul posto, cioè nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca entrate o spese del bilancio UE. Tale richiamo è molto importante e sottolinea la rilevanza che gli accertamenti specifici sulle singole fattispecie assumono. Ciò in analogia con simili poteri istruttori che la normativa nazionale riserva alla Corte dei conti italiana (art. 3, comma 8, legge n. 20/1994). Il richiamo a questi principi di cooperazione contribuisce a realizzare controlli sempre più incisivi che assicurano la sana gestione finanziaria.

Il controllo/monitoraggio semestrale sul PNRR viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Ma sul territorio dove operano le Regioni e gli Enti locali i relativi controlli sono svolti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia attraverso i controlli di regolarità contabile sui rendiconti di spesa che gli enti hanno l'obbligo di predisporre (art. 158 TUEL), che attraverso i controlli sulla gestione dei singoli progetti/interventi. Ampio può essere, il contributo della Corte dei conti anche in sede territoriale, valorizzando il ruolo di garante imparziale a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione, al fine di intercettare con tempestività l'eventuale uso distorto o non conforme delle risorse, per consentire all'ente interventi rapidi, finalizzati al rispetto degli impegni che lo Stato membro ha assunto con l'Europa.

Il controllo ha ad oggetto la verifica della rispondenza dell'intervento ai criteri richiesti per l'ammissione ai finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno e del non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi.

Va infatti ricordato che il controllo sull'impiego delle risorse, affidato alla Corte dei conti, va inteso come stimolo alla sana gestione degli enti ed è, altresì, rivolto a evitare danni

irreparabili agli equilibri di bilancio complessivi, così come ha messo in luce la Corte costituzionale^[10] svolgendo così quel ruolo di prevenzione che consente all'amministrazione di apprestare tempestivamente gli strumenti necessari per superare le criticità rilevate, con una particolare attenzione alla realizzazione delle condizionalità territoriali (SUD), sociali (giovani, donne) e ambientali.

La complessità del contesto sottolinea, quindi, l'importanza di utilizzare un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, che assicuri la correzione immediata degli errori per proseguire l'attività senza interruzione, lasciando l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo. È rilevante il contributo che le Sezioni forniscono in sede regionale agli enti, per mantenere una gestione in equilibrio e corretta. Buona parte delle amministrazioni segue le indicazioni della Corte e corregge le criticità, evitando che squilibri ed inadempienze possano degenerare in crisi più gravi. Il modello si sviluppa attraverso la segnalazione di criticità all'amministrazione con l'invito ad adottare in tempi rapidi i provvedimenti necessari per risolverle; successivamente, si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello, da un lato, esalta il carattere "ausiliario" del controllo che evidenzia problemi e chiede all'amministrazione di correggerli nel modo che si ritiene opportuno; dall'altro, prevede rimedi in caso di omessa adozione o di misure non appropriate. L'indicato modello, per la gestione del PNRR, nei confronti degli enti territoriali, è integrato dal controllo di cui all'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, al fine di valutare i risultati raggiunti. L'art 3, c 4, legge n. 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, il cc.dd. controllo *in itinere*, esso rafforza i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ed è in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea, infatti l'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241 richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi, delle frodi fiscali, dei conflitti d'interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali controlli potranno costituire un valore aggiunto, stimolando nelle amministrazioni l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi e riducendo le ipotesi di irregolarità con l'obbligo di restituzione dei fondi erogati.

7. L'esito dei controlli sull'attuazione del PNRR svolti dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte^[11]

Nell'anno 2023 la Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte ha approvato due deliberazioni sullo stato di attuazione del PNRR, relativo agli enti della regione, la n. 18/ 2023 del 27 gennaio 2023 e la n. 78/2023 del 3 ottobre 2023.

Nella prima attività di controllo posta in essere la Sezione regionale, con un'attività istruttoria in un arco temporale fra la fine del 2021 ed una parte del 2022, ha effettuato una ricognizione generale sullo stato di attuazione nella Regione dei diversi enti attuatori, con la possibilità di registrare la partecipazione ai bandi da parte delle autonomie locali e l'inizio dell'attuazione dei diversi progetti approvati. Da tale osservatorio sono emerse alcune rilevanti criticità^[12]:

- estrema parcellizzazione degli interventi;
- tempo limitato per l'attuazione rispetto alle capacità gestionali ed organizzative degli enti;
- contemporanea gestione di altre Programmazioni UE;
- per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti con diversi

ed antecedenti finanziamenti, vi è stata l'esigenza di valutare la presenza delle condizionalità imposte dal dispositivo europeo;

- esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti per la predisposizione delle diverse gare;
- difficoltà degli Enti locali di limitata dimensione demografica di varia natura:
- organizzativa, quali carenze di personale (assenza di figure essenziali quali il revisore, il segretario comunale, il responsabile finanziario, professionisti tecnici per verificare l'esecuzione de lavori);
- assenza di adeguata informatizzazione;
- carenze sotto il profilo contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti, contabilità disordinata e non affidabile);
- ricorso a società partecipate, in assenza di personale interno dell'ente locale, qualificato per svolgere effettivi controlli sull'operato dei privati, al fine di garantire il rispetto delle finalità pubbliche tipiche della missione essenziale dell'Ente.

Volendo analizzare più nel dettaglio alcune problematiche indicate si osserva che l'estrema parcellizzazione degli interventi complica ampiamente le attività di gestione e di controllo rendendo più difficile l'attuazione unitaria, rivolta agli obiettivi di miglioramento e sviluppo, oltre a rendere particolarmente complessa anche la rendicontazione.

Ad esempio tale problematica è stata rappresentata durante l'istruttoria, anche dalla Regione Piemonte, con riguardo alla Misura 2.2 *"Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale"*, Investimento 2.2: *"Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale"* relativamente agli interventi approvati dal Ministero della Cultura (MIC), sottolineando che la principale criticità relativa all'attuazione è riferibile all'ingente numero di domande di finanziamento ammesse: ciò comporta la conseguente necessità di porre in essere le attività istruttorie, nonché il successivo monitoraggio fisico e procedurale di tutti gli interventi e la relativa rendicontazione.

E' evidente che per fronteggiare tali attività sono necessarie specifiche professionalità, adeguate ai compiti da assolvere, sia sotto il profilo amministrativo-contabile che sotto il profilo tecnico. Inoltre, la contemporanea gestione di ulteriori fonti di finanziamento (PNC, Programmazione europea 2014-2020 da concludere) fra cui la nuova programmazione sulla coesione 2021/2027, pone non solo problemi di sovrapposizione di attività con tempi contingentati per la realizzazione dei relativi obiettivi, ma, altresì, richiede un'attenta valutazione degli interventi proposti al fine di consentire una coerenza complessiva di tutti gli investimenti individuati^[13].

Più in generale non possono essere ignorate le difficoltà di natura organizzativa di molti enti locali così sintetizzabili:

- la carenza di personale con l'assenza della collaborazione costante di professionalità indispensabili come: il segretario comunale, il responsabile finanziario, il revisore dei conti, il personale dell'ufficio tecnico, non consente all'ente di poter contare su figure essenziali di supporto per lo svolgimento di attività straordinarie per la realizzazione di diversi e complessi adempimenti; al riguardo l'art 1, c 828 della legge n. 197 del 2022, legge di bilancio 2023, consente di utilizzare i fondi di cui al c. 5 dell'art 31 bis, del dl 152 /2021, convertito nella legge n 233 /2021, per remunerare l'assunzione

- straordinaria dei segretari comunali all'interno di comuni al di sotto dei 5.000 abitanti;
- la non adeguata informatizzazione;
- le criticità di natura contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione, tenuta della contabilità confusa e non veritiera) con esiti di non affidabilità sulla situazione degli equilibri dell'ente e serie problematiche finanziarie, rinvenibili negli ultimi rendiconti, comportamenti incauti e /o negligenti degli operatori; costituiscono tutti indici di forte rischio nella corretta ed efficace gestione.

Gli elementi indicati inducono a richiamare l'attenzione sull'esigenza che il coinvolgimento di tali enti nella gestione degli interventi vada supportato con un'adeguata presenza di risorse umane qualificate, di cui i medesimi devono poter fruire, in tutte le fasi del Piano, fin dal momento della progettazione dell'intervento così da partecipare ai relativi bandi.

Ma non sono rinvenibili interventi di potenziamento strutturato di risorse umane a supporto degli enti locali, a fronte di massicci interventi di potenziamento delle strutture ministeriali, avvenute con diverse specifiche discipline. Si osserva che nelle norme fino ad ora varate il dl 9 giugno 2021 n 80, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2021 n. 113, il Ministro della funzione pubblica, con specifici bandi ha assunto circa mille unità di personale a tempo determinato, ma il supporto nelle diverse regioni è stato molto limitato^[14] ed assolutamente insufficiente rispetto alle effettive esigenze degli enti locali. Vanno poi richiamati ulteriori provvedimenti legislativi ma le soluzioni indicate sono sempre di assunzioni a tempo determinato^[15].

Quindi con capacità interne fortemente ridotte rispetto al passato, i Comuni sono stati chiamati a far fronte all'esigenza di progettazione di nuovi interventi e alla loro rapida realizzazione. Ma nel PNRR non è previsto alcun tipo di rafforzamento per far fronte a questa incombenza, infatti non si può finanziare con il PNRR l'assunzione di personale a tempo indeterminato; si possono fare contratti a tempo determinato, ma essi sono poco attrattivi, soprattutto per le posizioni tecniche di medio e alto livello, che sarebbero quelle più utili e che, spesso, non vengono occupate perché i soggetti non sono interessati a lavori temporanei.

Il PNRR è stato concepito come un'occasione per migliorare l'intero sistema, ma la grande debolezza delle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, rischia non solo di impedire la realizzazione degli interventi previsti ma addirittura di mettere in crisi l'azione quotidiana degli enti locali a servizio dei cittadini.

L'attività di controllo svolta successivamente, ha consentito di individuare uno stato di attuazione più ampio del PNRR nella regione, fornendo sugli enti campionati uno spaccato sicuramente più significativo. Essa ha avuto come destinatari Enti locali di piccole dimensioni^[16].

I Comuni della regione Piemonte rappresentano una realtà particolare con 1.181 enti di cui l'87% circa con meno di 1.500 abitanti.

A giugno 2023 dalla banca dati *ReGis* risultavano approvati circa 17 mila progetti relativi ai comuni delle 8 province (1 città metropolitana e 7 Province) per 535.235.547 euro.

Questa particolare situazione e la distribuzione di considerevoli risorse del PNRR ad enti di

piccole dimensioni, con una ridotta dotazione organica ed in alcuni casi con pregressa debolezza economico finanziaria oltre che organizzativa, ha indotto la Sezione di controllo per il Piemonte, ritenendo tali criticità fattori di rischio, ad avviare un'istruttoria su un campione di comuni da individuare rispettando 2 soglie di rilevanza, la prima basata sulla dimensione demografica degli enti, e la seconda in ragione del Codice Unico di Progetto (CUP) assegnato in relazione agli importi dei lavori dei progetti approvati. L'attenzione si è focalizzata sugli enti comunali con popolazione non superiore ai tremila abitanti, che alla data del 31 dicembre 2022 risultassero destinatari di almeno un progetto già attivato di importo pari o superiore al mezzo milione di euro, per i quali, all'esito della verifica dei Codici unici di Progetto (CUP) in *ReGis*, l'intervento risultasse in stato "avviato".

La richiesta istruttoria inviata agli enti conteneva alcune domande relative allo stato di avanzamento dei progetti rispetto ai cronoprogrammi, l'aggiornamento della procedura *ReGis*, e alcuni quesiti concernenti profili di tipo organizzativo, quali l'eventuale ricorso a soggetti o società esterne per la realizzazione in tutto o di parte dei progetti assegnati, per gli appalti il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza, a norma dell'articolo 52 del dl. n. 77/2021, le eventuali modifiche organizzative apportate alla struttura dell'ente, la ricezione di anticipazioni ex art. 9 del dl n. 152/2021 ed ex art. 2 del D.M. 11 ottobre 2021 e i controlli svolti anche dall'organo di revisione contabile.

Con una domanda di carattere generale è stato chiesto all'ente di indicare eventuali criticità o difficoltà riscontrate nell'attuazione dei progetti.

I progetti gestiti dai 105 comuni interessati dall'indagine sono stati 123 per un importo complessivo di 139 milioni di euro. La maggior parte dei progetti (94) riguarda la "Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4: tutela del territorio e della risorsa idrica, Investimento 2.2: interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni".

L'elevata incidenza di tale tipologia di interventi sul campione considerato è legata al fatto che in questa Missione sono confluiti progetti "non nativi PNRR" di cui era previsto il finanziamento ai sensi dell'art. 1 comma 139 e ss. della Legge n. 145/2018, e dell'art. 1, commi 29 e ss. della Legge n. 160/2019, progetti che, a seguito della revisione del PNRR, sono stati definanziati, per alcuni dei quali, stante l'avanzato stato di realizzazione è urgente risolvere il problema dei finanziamenti di riferimento per effettuare i pagamenti alle ditte esecutrici.

I restanti progetti appartengono alla "Missione 4, Componente 1 Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" (20) alla Missione 1. Componente 3 linea di investimento I2.1 Attrattività dei Borghi" (6) e alla "Missione 5, Componente 2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (3).

Se si considera, invece, lo stato dei progetti, stando alle informazioni fornite, per oltre la metà del campione, alla data della rilevazione, i progetti erano già in una fase avanzata, essendo i lavori in corso di esecuzione, o comunque era già stata espletata la gara per l'affidamento degli stessi.

Con riferimento all'eventuale mancato rispetto del cronoprogramma inizialmente predisposto dagli Enti, sono 38 (ovvero circa il 31% del campione) i progetti per i quali i

Comuni stessi hanno segnalato ritardi.

Va altresì precisato che diversi comuni, pur segnalando un ritardo in una fase dell'intervento hanno evidenziato che lo stesso era stato riassorbito nelle fasi successive di avanzamento del progetto.

Le cause del ritardo sono state molteplici. Sono state segnalate criticità nella fase della progettazione, per l'esigenza di effettuare approfondimenti di natura tecnica, di acquisire autorizzazioni, pareri e valutazioni di altre amministrazioni pubbliche e problemi nella fase di stipula e aggiudicazione, spesso legati a questioni insorte con l'aggiudicatario.

Ancora, ulteriori rallentamenti sono derivati da avverse condizioni metereologiche ovvero dalla necessità di approvare delle varianti per adeguamento prezzi.

Sono emerse inoltre significative difficoltà nell'alimentazione della Piattaforma *ReGis*. In particolare, è emerso che, alla data della rilevazione, per 48 dei progetti censiti, i dati presenti in *ReGis* non erano aggiornati ovvero l'aggiornamento era "in corso".

In diversi casi la non tempestiva valorizzazione di *ReGis* è risultata connessa all'assenza di risorse in grado di curarne l'aggiornamento, anche in considerazione della complessità della procedura. Tali difficoltà hanno spinto alcuni comuni a incaricare ditte esterne per l'alimentazione del Sistema.

Diversi enti hanno sottolineato problemi collegati a ritardi nell'emanazione delle linee guida anche, ad esempio, per la contabilizzazione del contributo aggiuntivo del 10% attribuito a valere sulle risorse del "Fondo Opere Indifferibili". Difficoltà di adempimento puntuale degli obblighi procedurali, sono state poi evidenziate per interventi "non nativi PNRR", avviati in una cornice regolamentare differente con requisiti anche amministrativi e documentali del tutto diversi.

Un'ulteriore tipologia di criticità di carattere tecnico sembra dipendere da incompletezze o inesattezze nei dati caricati in *ReGis* da parte della Strutture Centrali.

Dall'analisi condotta emerge, pertanto, una duplice criticità relativa alla Piattaforma *ReGis*, nel suo concreto utilizzo da parte dei comuni coinvolti. Per un verso, le difficoltà e i ritardi nell'alimentazione della piattaforma rendono incerte le risultanze dell'unica banca dati ufficiale prevista dalla legge per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti PNRR, con inevitabili riflessi sull'esattezza dei dati a disposizione delle strutture centrali dello Stato sull'andamento del Piano.

Sotto un diverso profilo, invece, l'alimentazione di *ReGis* rappresenta un onere considerevole per gli enti con minore dotazione organica e di competenze, assorbendo energie e tempo che potrebbero essere dedicati ad altre attività.

Al fine di colmare le carenze informatiche diversi Comuni hanno dato incarico di curare gli adempimenti in *ReGis* ad una ditta esterna e in qualche caso il mancato aggiornamento di *ReGis* è connesso alla necessità che all'aggiornamento provveda quest'ultima. Tutto questo ha alimentato non solo costi aggiuntivi ma ha anche prodotto una lievitazione ed incremento dei costi per i servizi offerti da parte degli operatori informatici.

Quanto alla gestione degli appalti è emerso che l'80% degli enti si avvale di stazioni appaltanti gestite dalla Provincia o dall'Unione montana di appartenenza per gli enti di minori dimensioni. Si richiama l'attenzione che l'art 52 del dl 31/5/2021 n. 77 (convertito con modifiche nella legge n. 108/2021) per i comuni non capoluogo di provincia ha previsto l'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e fornitura di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro centocinquantamila, nel regime derogatorio, di cui all' art 225, c 8 del d.lgs 36/2023.

Gli altri enti di piccole dimensioni che non si sono avvalsi di altri soggetti per l'espletamento delle procedure di affidamento, hanno motivato la scelta con il ricorso all'affidamento diretto dovuto alle diverse soglie recentemente previste anche attraverso il frazionamento degli appalti o con il ricorso al MEPA (Mercato elettronico della Pubblica amministrazione)^[17].

Con riguardo ai profili organizzativi si evidenzia che metà dei comuni fanno ricorso a consulenze e soggetti esterni in particolare per funzioni tecniche. Invece è risultato marginale il ricorso alle società partecipate anche a causa delle ridotte dimensioni degli enti esaminati che hanno partecipazioni societarie assolutamente minoritarie o pulviscolari in società che erogano servizi pubblici. Va osservato al riguardo che l'esternalizzazione di intere fasi, quali la progettazione delle opere e delle funzioni tecniche, espongono inevitabilmente i comuni a rischi, data l'asimmetria informativa che si determina fra Amministrazione e soggetto esterno direttamente impegnato nell'attività. Essenziali appaiono, pertanto, le misure di controllo interno e monitoraggio adottate dagli enti, che nel campione di enti esaminato non sempre si è rivelato particolarmente adeguato.

Le risultanze dell'indagine condotta confermano l'ipotesi secondo la quale, nei comuni di minori dimensioni, non vi è spazio per significative modifiche nell'organizzazione e nei processi gestionali. Le Amministrazioni coinvolte affrontano quindi il maggior carico di lavoro derivante dai progetti PNRR con strutture e processi non idonei. Risulta quindi ancor più importante il ruolo dei controlli interni e degli Organi di revisione economico-finanziaria, al fine di assicurare, oltre alla legittimità degli atti e alla regolarità degli adempimenti contabili, un adeguato monitoraggio dell'andamento dei progetti e del raggiungimento, nei tempi previsti, degli obiettivi.

Il quadro tracciato dai dati raccolti è piuttosto negativo." Gli Organi di revisione non sembrano svolgere un ruolo attivo nel garantire la regolarità delle attività connesse alla realizzazione del Piano. Va rammentato, in proposito, che ai sensi dell'art. 239 TUEL, comma primo, l'Organo di revisione vigila sulla *"regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità"*. Nei comuni del campione, così come in quelli aventi caratteristiche analoghe, la rilevanza finanziaria dei progetti PNRR è tale che il compito dei revisori non potrebbe considerarsi correttamente assolto in mancanza di un'adeguata considerazione di tali attività.

Ma è emerso che circa il 70% degli organi di revisione dei comuni interpellati non accedono alla piattaforma *ReGis* per le verifiche non essendo neanche abilitati ad accedervi.

Particolarmente significative appaiono le criticità, segnalate da molti enti, relative alla difficoltà di ottenere in tempo utile le anticipazioni necessarie a rispettare i tempi di pagamento delle imprese. Quasi un comune su cinque ha segnalato difficoltà relative all'esigenza di anticipare con fondi propri le risorse necessarie al pagamento delle imprese appaltatrici, o la possibilità di dover ricorrere a tale soluzione in futuro. In alcuni casi, la non disponibilità di risorse proprie ha determinato ritardi nei pagamenti alle imprese, in altri la necessità di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria. La carenza di liquidità può infatti ripercuotersi, oltre che sui tempi di realizzazione dei progetti, sull'erogazione dei servizi da parte degli enti locali e sugli stessi equilibri di bilancio.

In tal senso, e pur con le segnalate difficoltà operative e organizzative che da anni attanagliano anche gli enti di area vasta, è possibile individuare nel supporto e coordinamento prestato dalle province e città metropolitane, il più delle volte spontaneamente (in assenza di obblighi di legge in tal senso), un ausilio di indubbio valore a beneficio degli enti più piccoli.

8. Brevi considerazioni conclusive

L'attività di controllo ha messo in luce le grandi difficoltà con cui le autonomie locali stanno affrontando l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, eppure molti sono i lavori avviati nelle diverse regioni.

Con capacità interne fortemente ridotte rispetto al passato, i Comuni sono stati chiamati a far fronte all'esigenza di progettazione di nuovi interventi e alla loro rapida realizzazione. Ma nel PNRR non è previsto alcun tipo di rafforzamento stabile per far fronte alle diverse impegnative incombenze. Non si può, infatti, finanziare con il PNRR l'assunzione di personale a tempo indeterminato; è possibile fare contratti a tempo determinato, ma gli stessi sono poco attrattivi, soprattutto per le posizioni tecniche di medio e alto livello, che sarebbero quelle più utili ma che, spesso, non vengono occupate perché i soggetti non sono interessati a lavori a tempo limitati. Diverse norme sono state varate per cercare di supportare tali enti in una gestione ampiamente incrementale, ma si tratta sempre di situazioni temporanee rivelatesi di scarso interesse.

Il PNRR è stato concepito come un'occasione per migliorare l'intero sistema, ma la grande debolezza delle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, rischia non solo di rendere difficile la realizzazione degli interventi previsti, ma addirittura di mettere in crisi l'azione quotidiana degli enti locali al servizio dei cittadini.

Si sottolinea al riguardo che per alcune funzioni, come ad esempio per quelle connesse con la Misura 6 (Salute), gli interventi realizzati non esauriranno i loro effetti nel 2026, con la fine del PNRR. Infatti, con tale misura si è valorizzata l'esigenza di potenziare le strutture territoriali (ospedali e case di comunità) volendo assicurare ai cittadini presidi più vicini ai loro bisogni, per migliorare non solo la tempestività della cura, ma anche la prevenzione, funzione così importante, anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione nazionale. Al riguardo è, comunque, necessario tener conto che tutte le scelte che si fanno non si esauriranno nel 2026, visto che dopo aver investito risorse per creare gli ospedali di comunità e le case di comunità ed assegnato medici ed infermieri a tali servizi (figure già in forte riduzione), non si potrà tornare indietro, né ridurre le loro presenze, pena l'impossibilità di erogare le relative prestazioni e vanificare l'investimento effettuato.

Analoga situazione si pone anche per la Misura 4C1 sul potenziamento degli asili nido. Sarà quindi necessario potenziare l'assunzione stabile di quelle figure professionali per mantenere, in modo efficace e coerente, la gestione dei servizi creati con il PNRR. L'attuazione degli obiettivi programmati comporterà inevitabilmente una riflessione di carattere strutturale sulle risorse umane che dovranno gestire i correlati servizi e sulla conseguente spesa corrente.

Il Reg. (Ue) 2021/241 sottolinea l'esigenza che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati efficacemente. Gli Stati membri devono adoperarsi a che il dispositivo sia attuato in conformità con il pertinente diritto dell'Unione, garantendo un efficace ed efficiente sistema di controlli ed il recupero degli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio.

La complessità del contesto sottolinea, quindi, l'importanza di utilizzare un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, che assicuri la correzione immediata degli errori per proseguire l'attività senza interruzione, lasciando l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo.

Tale controllo si sviluppa con le segnalazioni delle criticità evidenziate all'amministrazione con l'invito ad adottare in tempi rapidi i provvedimenti necessari per risolverle e, successivamente, si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello, da un lato, esalta il carattere "ausiliario" del controllo, che evidenzia problemi e chiede all'amministrazione di correggerli nel modo ritenuto più opportuno, dall'altro prevede rimedi in caso di omessa adozione o nel caso di misure non appropriate. L'indicato modello, per la gestione del PNRR, nei confronti degli enti territoriali, è integrato dal controllo di cui all'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, al fine di valutare i risultati raggiunti. L'art 3, c 4, legge n 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, il cc.dd. controllo *in itinere*, esso rafforza i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ed è in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea che, all'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241, richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi, delle frodi fiscali, dei conflitti d'interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti, a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali controlli potranno costituire un valore aggiunto con l'intervento della Corte dei conti, stimolando nelle amministrazioni l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi e riducendo le ipotesi di irregolarità con l'obbligo di restituzione dei fondi erogati.

1. Presidente Aggiunto onorario della Corte dei conti- già Presidente della Sezione di controllo per la regione Piemonte della Corte dei conti. [↑](#)
2. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio, del 27 febbraio 2023 che modifica il Reg (UE) 2021/241. [↑](#)
3. Tale formulazione è frutto di una modifica intervenuta ai sensi dell'art 9, c 4, dl 31 maggio 2021, n 77, convertito dalla legge n. 108/2021, in precedenza si parlava di contabilità separata. [↑](#)
4. « *Commission staff working document guidance to member States Recovery and Resilience Plan* »- part 1-SWD (2021) final del 21.1.2021. [↑](#)
5. La Parte I del decreto-legge n. 13/2023 contiene disposizioni che afferiscono alla *governance* del PNRR, insieme alla semplificazione di procedimenti di tipo finanziario (a cui è dedicato il paragrafo successivo), allo scopo di rafforzare e rendere più efficace il sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio, delineato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. [↑](#)
6. Art 2, c. 2." Fermo quanto previsto dal comma 1, alla Struttura di missione PNRR sono, altresì, trasferiti i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 77 del 2021, come modificato dal presente decreto, nonché quelli previsti dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del citato decreto-legge n. 77 del 2021. A tal fine è' autorizzata la spesa di euro 1.304.380

- per l'anno 2023 e di euro 1.565.256 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026". [↑](#)
7. Al riguardo è utile tener conto del cronoprogramma indicato nel decreto MEF del 6 agosto 2021 e nei successivi aggiornamenti. [↑](#)
 8. La modifica del Piano è stata presentata in Parlamento e poi è stata inviata alla Commissione. L'8 dicembre 2023 il Consiglio europeo ha approvato le modifiche proposte. [↑](#)
 9. Sana gestione finanziaria che, secondo la definizione che dà l'art. 2, punto 59, del Regolamento finanziario, è «l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia», ma anche di corretta gestione finanziaria, da accertare valutando il rispetto dei vincoli e delle condizionalità. Va poi richiamato il Regolamento (UE EURATOM) 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, più noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, in cui i la legalità ed il rispetto delle regole sono indispensabili per realizzare la sana gestione. [↑](#)
 10. Si richiamano in particolare le sentenze n. 60 del 2013, n. 39 del 2014, e 40 del 2014. [↑](#)
 11. Si sottolinea al riguardo la particolare situazione del Piemonte caratterizzato dalla presenza di 1181 comuni, la maggior parte dei quali è di piccole dimensioni, quindi, con problematiche specifiche di cui farsi carico. [↑](#)
 12. Le citate criticità sono state individuate con la prima deliberazione della Corte dei conti Sezione di controllo per il Piemonte richiamata a seguito di un'istruttoria condotta fra la fine del 2021 ed in parte del 2022. [↑](#)
 13. Tale ultima criticità è stata rilevata dalla regione Piemonte in una nota del 21/1/2023 inviata alla Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti. [↑](#)
 14. Per gli enti presenti nella Regione Piemonte sono state individuate 60 unità. [↑](#)
 15. L'art. 1 del dl n. 80/2021 ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del PNRR di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del PNRR; l'art. 31-bis del dl n. 152/2021, convertito con modificazioni in legge n. 233 del 29 dicembre 2021, ha ampliato i vincoli finanziari al lavoro flessibile per consentire ai Comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio; l'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021) ha escluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR dai limiti di spesa ex art. 33 del dl n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. L. n. 296/2006; il dl. n. 36 del 2022, all'articolo 7, comma 1, lett. c), ha previsto ulteriori risorse, per un ammontare pari a 30 milioni di euro, da destinare al conferimento delle amministrazioni attuatrici di nuovi incarichi professionali. Inoltre, sono destinate risorse per 18,1 miliardi di euro al coordinamento e al rafforzamento delle attività operative di *governance* del progetto. [↑](#)
 16. L'attività di controllo si è conclusa con l'approvazione della Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023. [↑](#)
 17. Va ricordato che l'art. 14, c. 4 del dl n. 13/2023 ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 l'efficacia degli adempimenti semplificati, introdotti dal dl n. 76/2020, per gli interventi sul PNRR e PNC. [↑](#)

Il ruolo attivo delle Regioni nella gestione dei crediti fiscali: un commento alla legge regionale piemontese 6 ottobre 2023, n. 24

Maria Cristina Carbone^[1]

(ABSTRACT) ITA

Il contributo analizza il contenuto della legge regionale Piemonte 6 ottobre 2023 recante “Interventi in favore della cessione dei crediti di cui all’articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77”.

Dopo aver inquadrato il provvedimento normativo all’interno del più ampio contesto nazionale, caratterizzato da una gestione articolata e spesso problematica dei “bonus edilizi, si evidenziano alcune criticità sotto il profilo delle coperture finanziarie, rilevate dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte.

(ABSTRACT) EN

The article analyses the content of the Piedmont Regional Law of 6 October 2023 on “Measures to facilitate the sale of tax claims pursuant to Article 121 of Decree-Law no. 34 of 19 May 2020, converted, with amendments, by Law no. 77 of 17 July 2020”.

After having framed the regulatory measure within the broader national context, characterized by an articulated and often problematic management of ‘building bonuses’, some critical issues are highlighted in terms of financial coverage, noted by the Court of Auditors, Regional Control Section for Piedmont.

Sommario:

1. Premessa - 2. I prodromi della legge regionale Piemonte 24/2023. Gli incentivi fiscali in materia edilizia come strumenti di politica economica e sociale. - 2.1. Le agevolazioni fiscali in materia edilizia e l'emergenza scaturita dalla pandemia da Covid-19. Il Superbonus e il meccanismo di cessione del credito. - 2.2. Il problema del c.d. “crediti incagliati”. - 3. Le leggi regionali a favore della cessione dei crediti: profili problematici. - 4. La legge regionale Piemonte n. 24 del 6 ottobre 2023. - 5. La relazione sulle leggi di spesa della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte. - 6. Alcune notazioni conclusive

1. Premessa

Il 9 ottobre 2023, è stata pubblicata sul BUR ed è contestualmente entrata in vigore la legge regionale Piemonte n. 24 del 6 ottobre 2023 recante *“Interventi in favore della cessione dei crediti di cui all’articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77”*.

L’atto si inserisce nel solco di una notevole serie di iniziative regionali, inaugurata con la legge della Regione Basilicata 20/2023 e dipanatasi a seguito del D.L. 16 febbraio 2023 n.11 che ha introdotto il divieto per gli enti locali di essere direttamente cessionari dei crediti di imposta derivanti dall’esercizio delle opzioni per la cessione del credito e dello sconto in fattura a seguito di lavori soggetti al c.d. Superbonus e ad altre agevolazioni edilizie^[2].

Il provvedimento normativo in commento va inquadrato, dunque, all’interno di uno scenario più ampio - di dimensione nazionale - caratterizzato da una gestione articolata e spesso problematica dei cosiddetti “bonus edilizi”, in ragione del loro impatto sulla finanza pubblica, delle questioni connesse all’aumento progressivo del volume dei crediti ceduti e della conseguente emersione di un “mercato dei crediti” non adeguatamente regolamentato.

Le agevolazioni edilizie hanno subito un significativo potenziamento a seguito del D.L. 34/2020 (Decreto rilancio) che ha introdotto la misura del Superbonus 110 nella prospettiva di un intervento temporaneo volto a contrastare gli effetti della pandemia e per consentire l’accesso alle misure agevolative ai soggetti con redditi bassi non capienti; tuttavia, l’estensione oltre il periodo più acuto della crisi pandemica ne ha ampliato l’importanza, generando un aumento della spesa pubblica ben oltre le aspettative iniziali e suscitando critiche argomentate provenienti da autorevoli sedi istituzionali.

L’Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), la Banca d’Italia e la Corte dei conti hanno posto sin da subito l’attenzione su alcuni profili controversi connessi all’elevata spesa media per intervento, agli ingenti costi complessivi dell’operazione e ai conseguenti inconvenienti in termini di trasparenza delle somme effettivamente stanziare, oltre alle difficoltà di controllo dei conti connessi con l’utilizzo dei crediti di imposta come strumento di politica di bilancio.

L’Agenzia delle Entrate ha, inoltre, intercettato diverse frodi con riferimento alla prima fase di attuazione, riferite soprattutto a cessioni di crediti inesistenti relativi a interventi edilizi mai effettuati.

In questo contesto generale, l’iniziativa della Regione Piemonte è volta a promuovere un ruolo attivo degli enti pubblici economici regionali delle società partecipate nel mercato dei crediti, in qualità di cessionari, al fine di favorire la circolazione dei crediti rimasti “non utilizzati” nei cassetti fiscali di cittadini e imprenditori piemontesi.

Il tentativo di arginare gli effetti distorsivi scaturenti dalla complessa disciplina dei bonus edilizi sul territorio regionale è, verosimilmente, il maggior pregio della legge regionale 24/2023. Non appena l’analisi si concentra sul contenuto dell’atto, a emergere sono, tuttavia, alcune criticità, che investono sia profili applicativi più specifici, relativi alla corretta individuazione delle coperture di spesa con rischi per l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, sia ragioni connesse all’opportunità politica dell’intervento legislativo.

Quanto precede induce a riflettere su cause e conseguenze della situazione venutasi a

creare a seguito dell'introduzione e della successiva modifica dei bonus edilizi, in generale, e del Superbonus in particolare e sull'incertezza generatasi in merito all'applicazione della relativa normativa.

In questo modo sarà possibile svolgere alcune considerazioni generali attorno alle ragioni che hanno sollecitato le iniziative regionali e alle questioni di carattere giuridico-costituzionale che ne possono derivare.

2. I prodromi della legge regionale Piemonte 24/2023. Gli incentivi fiscali in materia edilizia come strumenti di politica economica e sociale

Nel nostro ordinamento lo strumento fiscale, il cui obiettivo principale è il reperimento delle entrate finalizzate alla copertura delle spese pubbliche, può essere utilizzato anche a fini economici, sociali o redistributivi. Il sistema tributario può, dunque, emanciparsi dalla sua funzione tipica e divenire un mezzo di attuazione del principio solidaristico^[41] anche attraverso una normativa di favore volta a riconoscere agevolazioni o esenzioni fiscali a vantaggio di peculiari categorie di contribuenti^[41], con lo scopo di incentivare o disincentivare comportamenti e abitudini di consumo^[41].

La possibilità che il sistema tributario persegua obiettivi non meramente neutrali di ripartizione dei carichi pubblici e, comunque, assuma, a giustificazione del presupposto dell'intervento, valutazioni ulteriori rispetto alla mera capacità economica del soggetto è condivisa dalla dottrina^[41] che parla, a tal proposito, di extrafiscalità^[41] e ne individua molteplici declinazioni: redistribuzione della ricchezza, incentivo di determinate attività o di particolari settori di mercato, solidarietà verso determinate categorie di soggetti o verso territori svantaggiati^[41].

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le agevolazioni fiscali non rappresentano un "accidente" dei sistemi tributari, ma piuttosto uno strumento per risolvere problemi complessi di ponderazione tra i valori in gioco in materia di imposizione^[41].

In particolare, sul piano della giustificazione costituzionale è possibile operare una distinzione di massima tra i diversi istituti agevolativi.

In alcuni casi, prevale un carattere "strutturale" nel senso che il beneficio è previsto per finalità intrinseca al prelievo, ossia è reso necessario dall'applicazione sistematica e coerente del tributo, ad esempio per evitare una doppia imposizione.

In altri istituti è, invece, propriamente riscontrabile la natura agevolativa volta a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario^[10].

In questo contesto - sommariamente delineato - si colloca la disciplina degli incentivi fiscali in materia edilizia per la riqualificazione energetica degli edifici^[41].

In una prospettiva di politica economica, gli incentivi fiscali in materia edilizia possono rispondere a due principali funzioni, verificabili, rispettivamente, nel breve e nel medio periodo.

Nel breve periodo, il sostegno pubblico a settori particolarmente esposti a shock economici

negativi, come è accaduto per il settore edilizio a seguito della crisi economica del 2008 o dell'emergenza sanitaria da Covid-19, ha una funzione anticiclica volta al perseguimento di finalità congiunturali.

Nel medio e lungo periodo, invece, tale sostegno può rappresentare uno strumento di politica strutturale con lo scopo di favorire *“gli investimenti di riqualificazione energetica degli edifici esistenti, sostenendo investimenti addizionali che non sarebbero stati effettuati in assenza di incentivi, con conseguenze importanti sul raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, sul risparmio dei costi dell'energia e un maggior efficientamento energetico e sull'innovazione nei materiali di costruzione e ristrutturazione”*^[12].

Tale ultima funzione spiega bene le ragioni per le quali l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici hanno assunto un ruolo primario anche all'interno della missione *“Rivoluzione verde e transizione ecologica”*, una delle quattro aree di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza^[13].

I bonus per l'edilizia, infatti, possono rientrare tra gli strumenti delle *“politiche fiscali per l'ambiente”*^[14], orientate cioè alla gestione e allo sviluppo sostenibile del territorio e, dunque, connessi a un interesse pubblico collettivo. Del resto, la stessa legge Piemontese 24/2023 riconduce le finalità dell'intervento normativo al conseguimento dell'efficientamento energetico previsto dal Piano nazionale integrato energia clima 2030.

2.1 Le agevolazioni fiscali in materia edilizia e l'emergenza scaturita dalla pandemia da Covid-19. Il Superbonus e il meccanismo di cessione del credito

Come anticipato in premessa, l'assetto delle agevolazioni in materia edilizia, già caratterizzato dall'affastellamento di una normativa composita e di difficile sistematizzazione^[15], ha subito un profondo rimaneggiamento a seguito delle misure introdotte per fronteggiare l'emergenza scaturita dalla pandemia Covid-19.

La novità di maggior rilievo è rappresentata dal Superbonus, introdotto con il D.L. n. 34/2020.

La normativa nel suo complesso è molto dettagliata ed è stata successivamente interessata da numerosi interventi interpretativi da parte dell'Agenzia delle Entrate^[16] oltre che da adattamenti e rimaneggiamenti progressivi; ormai si tratta di decine di atti, che, rispetto all'economia dello scritto, non è il caso di valutare partitamente^[17].

Ci si soffermerà dunque sui soli aspetti rilevanti connessi al meccanismo di cessione del credito, le cui ricadute hanno rappresentato i prodromi per l'emanazione della legge piemontese in commento.

In base all'art. 119 del citato decreto sono riconosciute detrazioni fiscali nella misura del 110 per cento^[18] per le spese documentate relative a interventi edilizi di efficientamento energetico, prevenzione antisismica e messa a punto di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile^[19].

Una novità importante è rappresentata dalla possibilità per il contribuente che abbia diritto all'incentivo, di beneficiarne secondo due modalità, ai sensi dell'articolo 121: i) in forma di

cd. sconto in fattura sul corrispettivo, pari al valore massimo del corrispettivo stesso, praticato dall'impresa che ha svolto i lavori; ii) attraverso la cessione diretta di un credito di imposta pari al valore della detrazione spettante^[20], con successiva facoltà per il primo cessionario di cedere ulteriormente il credito ad altri soggetti^[21].

La previsione normativa pare collocarsi nel solco di una concezione più inclusiva della politica energetica e ambientale^[22] e mira a coordinare il sistema di prelievo con il sistema dei trasferimenti a favore delle famiglie meno abbienti, dal momento che cessione del credito e sconto in fattura possono essere fruiti anche dagli incapienti, cioè coloro che, in concreto, non avrebbero potuto disporre del meccanismo delle detrazioni in quanto non tenuti al versamento delle imposte.

Prima del 2020, infatti, le agevolazioni fiscali risultavano utilizzabili esclusivamente dal soggetto che aveva sostenuto le spese e nella forma di detrazioni dalle sue imposte sui redditi e, dunque, esclusivamente da chi aveva sufficiente capienza di imposte sul reddito da versare.

Per contro, a seguito del Decreto rilancio gli incentivi concessi sotto forma di credito d'imposta sono utilizzabili, in compensazione, per ridurre tutte le posizioni debitorie in ambito fiscale e contributivo.

È chiaro che, per come è stata congegnata, l'agevolazione si presenta particolarmente vantaggiosa per un gran numero di contribuenti, soprattutto in ragione del fatto che consente di sostenere lavori di ristrutturazione senza disporre della liquidità necessaria^[23].

Secondo i dati presentati dall'Enea nel Rapporto sul Superbonus, al 30 giugno 2024, gli interventi edilizi incentivati riguardano 495.893 edifici, per circa 117,774 miliardi di investimenti ammessi a detrazione. La regione con più lavori avviati è la Lombardia seguita dal Veneto e dalla Emilia-Romagna. Per quanto riguarda il Piemonte, invece, gli interventi edilizi incentivati interessano 36.020 edifici per circa 8,66 miliardi di investimenti ammessi a detrazione^[24].

La semplicità di fruizione, l'ampliamento degli obiettivi e le ripetute proroghe della misura hanno generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali.

Infatti, l'automatismo dell'incentivazione non ha consentito di prevedere con ragionevole attendibilità le possibili adesioni, con conseguenti difficoltà di monitoraggio della relativa spesa. Di conseguenza lo scarto tra la stima *ex ante* delle risorse impiegate nel Superbonus e il costo effettivo della misura è risultato piuttosto ingente, con il rischio di sottovalutare le conseguenze per il deficit e per il debito pubblico dei prossimi anni in ragione di "un'illusione finanziaria" creata dal fatto che si tratti di minor gettito e non di immediata erogazione di fondi.

Questi aspetti sono stati ben evidenziati dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, nel Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica^[25], che ha rilevato anche altri elementi di criticità.

Un primo elemento problematico riguarda senz'altro il concorso delle fonti nella disciplina della materia. In particolare, è stato stigmatizzato il ricorso scomposto alla decretazione di

urgenza che ha generato una grande frammentazione normativa, continuamente emendata.

Introdotta nel 2020, nel contesto emergenziale, la misura è rimasta in vigore a condizioni analoghe quando la ripresa si è consolidata e opera oggi in una condizione trasformata in ordinaria che reclamerebbe una parimenti ordinaria risposta dal Parlamento, volta a una stabilizzazione della misura^[26], così da evitare le incertezze dovute a un rapido susseguirsi di discipline provvisorie.

Rispetto a questo profilo, da ultimo, la sentenza 146/2024 della Corte costituzionale ha ribadito che *“i limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto”*.

Nel caso specifico, dopo l’introduzione in via “sperimentale”^[27] si è verificato un susseguirsi rapidissimo di decreti legge e leggi di conversione che da un lato hanno ingenerato confusione nei consociati, dall’altro hanno reso più complesse le previsioni di spesa.

Nella prospettiva di una maggiore stabilizzazione, la Corte dei conti ha auspicato una riforma del sistema di monitoraggio con l’obiettivo di allineare maggiormente il censimento delle spese fiscali all’anno finanziario, evitando gli attuali sfasamenti temporali e rendere così più agevoli valutazioni di efficacia e di coerenza con l’impostazione della politica economica.

Sotto un differente ma collegato profilo, è stato, infine, rilevato come l’esperienza dei recenti bonus edilizi abbia fatto emergere i rischi per l’equilibrio generale del sistema derivanti dall’introduzione di meccanismi automatici di incentivo senza apporre limiti di impegno finanziario o una preliminare procedura di prenotazione.

Infatti, secondo i dati dell’Ufficio Parlamentare di bilancio^[28] il ricorso al Superbonus è risultato nettamente superiore rispetto alle previsioni formulate originariamente nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti che lo hanno introdotto e successivamente modificato. A fronte di una stima iniziale di quasi 10 miliardi l’anno di investimenti finalizzati all’efficientamento energetico, i lavori agevolati hanno raggiunto, al 31 gennaio 2023, 65,2 miliardi complessivi, di cui circa 50 miliardi relativi a lavori realizzati; a questi corrispondono detrazioni/crediti di imposta per quasi 72 miliardi.

2.2. Il problema del c.d. “crediti incagliati”

L’aspetto che più interessa al fine di meglio comprendere le ragioni che hanno condotto all’approvazione della legge regionale in commento è rappresentato dalle ricadute pratiche e applicative generate dal contesto appena descritto.

Nella sua originaria formulazione, l’articolo 121 del D.L. 34/2020 aveva reso la cessione del credito sostanzialmente illimitata sia nel numero di passaggi (anche da parte di banche e intermediari finanziari) sia nella tipologia di interventi, estesi a tutti i lavori di ristrutturazione edilizia.

Tale estensione, evidentemente sottostimata dal legislatore, non è stata accompagnata dalla

parallela previsione di adeguati meccanismi di controllo per limitare il rischio di frodi, l'incentivo all'applicazione di prezzi non congrui e un utilizzo inefficiente delle risorse dovuto all'innalzamento delle aliquote di agevolazione e dall'assenza, in alcuni casi, di tetti massimi per intervento ^[30].

L'insieme di questi fattori ha favorito l'emersione di una sorta di "mercato" di crediti e la creazione di vere e proprie "catene di cessioni" volte a dissimulare l'origine effettiva dei crediti, invero inesistenti, con l'intento di giungere alla monetizzazione degli stessi presso istituti di credito o altri intermediari finanziari.

Nello sforzo di arginare possibili abusi del meccanismo di cessione dei crediti, i Governi che si sono succeduti sono intervenuti più volte a limitare il numero di possibili cessioni.

Nel corso del 2022 il numero massimo di cessioni consentite è stato prima limitato a due e successivamente ampliato per quelle effettuate a favore di intermediari finanziari abilitati ^[31].

Pertanto, molte imprese e molti cessionari in generale, che avevano avviato i lavori e avevano scelto di beneficiare del bonus in vigore delle condizioni originariamente previste, si sono trovati nella situazione di non avere sufficienti debiti tributari da compensare con il credito di imposta acquistato e, allo stesso tempo, a non poter più operare cessioni, perdendo, in tal modo, definitivamente una quota del credito stesso.

Come evidenziato anche dal Direttore Generale delle Finanze nell'audizione tenutasi al Senato il 2 febbraio 2023 ^[31], si è posta la questione dei cd. "crediti incagliati", locuzione efficace per definire le difficoltà nella circolazione dei crediti ceduti sorte a seguito dell'introduzione dei presidi normativi sopra descritti.

Tale situazione ha generato un diffuso malcontento sociale, spesso canalizzato in associazioni che hanno aggregato i cd. "esodati del Superbonus". Allo scopo di far fronte a tale esigenza, alcune amministrazioni regionali, tra cui il Piemonte, avevano manifestato la volontà di sbloccare il mercato dei crediti d'imposta ceduti mediante operazioni di acquisto diretto da parte dell'Ente regionale. In particolare, nella proposta della legge di stabilità 2023 la Regione si proponeva di acquistare crediti dei bonus edilizi per 50 milioni l'anno da banche e intermediari finanziari, con l'obiettivo di fornire un aiuto concreto a cittadini e imprese per continuare ad accedervi ^[32].

Questo intento, tuttavia, non si è potuto tradurre in disposto normativo perché, al fine di limitare l'ulteriore impatto finanziario delle agevolazioni fiscali sulla finanza pubblica, il D.L. 11/2023 ha stabilito il blocco dal 17 febbraio 2023 della cessione del credito derivante dalle agevolazioni sugli interventi edilizi e ha vietato la possibilità per le Amministrazioni pubbliche di acquisire crediti ^[33].

3. Le leggi regionali a favore della cessione dei crediti: profili problematici

Un aspetto peculiare della vicenda in commento è rappresentato dalla risposta corale di molte regioni che, a distanza di pochi mesi, hanno emanato leggi dal contenuto pressoché identico, nonostante il ricorso non omogeneo alle misure incentivanti sul territorio nazionale.

Il primo intervento normativo è la legge Regione Basilicata 16 luglio 2023 n. 20 che ha rappresentato un vero e proprio “modello” operativo.

L’emanazione della legge è stata preceduta da una richiesta di chiarimenti a cui il Ministero dell’Economia e delle finanze ha risposto con nota prot. 34192 del 7 agosto 2023, non pubblicata, ma della quale sono stati diffusi alcuni stralci da organi di stampa.

In particolare, il MEF avrebbe dichiarato che *“la norma regionale è coerente rispetto alla legislazione statale di riferimento e, in particolare, alla previsione recentemente introdotta in ordine al divieto di acquisto dei crediti da parte di taluni soggetti. Naturalmente il MEF non ha osservazioni - nei limiti di stretta competenza - da formulare sul piano della legittimità costituzionale”*, aggiungendo che *“ai fini collaborativi e nel contesto della leale cooperazione, potrebbe tuttavia essere valutata l’opportunità di suggerire alla Regione - come segnalato dall’Agenzia delle entrate - di stabilire, con riferimento alle iniziative volte alla circolazione dei crediti attraverso gli enti pubblici regionali e le società partecipate, anche i criteri per valutare la capacità dei suddetti enti di assorbire i crediti acquistati, ovvero l’ammontare dei debiti fiscali e contributivi compensabili con i crediti stessi, nonché di inserire anche un richiamo espresso alle disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis, 6-ter e 6-quater dell’articolo 121 del decreto Rilancio, che, come è noto, individuano le condizioni di responsabilità in solido del cessionario per l’acquisto di crediti inesistenti; ciò in quanto la responsabilità solidale opera anche nel caso in cui l’acquisto sia effettuato da una pubblica amministrazione non inclusa nell’elenco di cui all’articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009.”*^[34]

Inoltre, il Consiglio dei ministri del 18 settembre 2023, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, ha esaminato la legge della regione Basilicata e ha deliberato di non impugnarla.

Tale scelta può giustificarsi in ragione della circostanza che la disciplina introdotta dal D.L. 11/2023 è principalmente riconducibile alla materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato *“sistema tributario e contabile dello Stato”*, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione^[35], rispetto alla quale non è stata riscontrata una violazione da parte dell’Ente Regionale.

Sul punto giova ricordare che la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha strutturato l’autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di *“garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”* e in questa prospettiva ha disposto l’ esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo^[36].

Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l’autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall’art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato^[37].

Come confermato dalla Corte costituzionale, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati e solo nelle ipotesi previste dalla legge statale^[38].

In questo caso la legge della Regione Basilicata non ha introdotto una nuova misura agevolativa né ha esteso l'ambito di applicazione della previsione normativa statale, ma si è limitata a dedurre la possibilità determinati soggetti, già implicitamente esclusi dal divieto statale, di acquisire crediti in qualità di cessionari.

La risposta del MEF e la decisione del Governo di non impugnare la prima delle leggi regionali in materia di "crediti incagliati" hanno innescato rapidamente altre iniziative susseguenti di numerose regioni. Nel 2023 oltre alla Basilicata e al Piemonte, hanno emanato leggi sulla circolazione dei crediti di imposta il Lazio^[39], la Puglia^[40], l'Abruzzo^[41], la Toscana^[42], la Calabria^[43] e, tra le regioni speciali, la Sardegna^[44]. Proposte simili sono state presentate, ma non ancora approvate, in Campania^[45], Marche^[46], Umbria^[47] e Liguria^[48].

Anche la regione Veneto è intervenuta per agevolare la circolazione dei crediti fiscali ma lo ha fatto ricorrendo a una soluzione differente, perché non ha previsto il coinvolgimento degli enti pubblici economici regionali o delle società partecipate quali potenziali acquirenti dei crediti fiscali.

Il Veneto non ha fatto ricorso a una legge regionale ma ad una deliberazione della Giunta regionale, la n. 1244 del 10 ottobre 2023^[49] con l'obiettivo di creare una struttura organizzativa di appoggio volta esclusivamente a favorire la circolazione dei crediti fiscali a condizioni di maggior tutela per i cedenti rispetto alle condizioni praticate dagli operatori di mercato, offrendo costi calmierati relativi agli onorari dei professionisti e alle commissioni per l'utilizzo della piattaforma che gestisce le domande.

Anche in questo caso le parti - Regione del Veneto, Unioncamere Veneto, Ordini dei Dottori commercialisti del Veneto - hanno sottoscritto un Accordo quadro al fine di promuovere l'utilizzo della piattaforma "Sibonus" implementata da Infocamere.

Tale ultima soluzione appare particolarmente interessante. Viene approntato un importante strumento amministrativo volto a facilitare l'incontro tra domanda e offerta e a rendere più agevole l'acquisto dei crediti di imposta in una regione come il Veneto, seconda per numero di interventi, in cui l'effetto del blocco delle cessioni ha avuto importanti ricadute sull'economia del territorio; tuttavia lo strumento e le modalità prescelte appaiono molto prudenti perché non vi è alcun coinvolgimento degli enti pubblici regionali o delle partecipate nell'acquisto dei crediti.

4. La legge regionale Piemonte n. 24 del 6 ottobre 2023

La legge regionale Piemonte n. 24 del 6 ottobre 2023 è formulata sul modello della legge Basilicata, descritta brevemente al paragrafo che precede.

Come chiarito dall'art. 1, la legge 24/2023 intende promuovere un ruolo attivo della Regione Piemonte, per il tramite degli enti pubblici economici regionali e delle società partecipate, nella circolazione dei crediti fiscali derivanti dagli interventi di cui agli articoli 119 e 121, comma 2, lettere da a) a f-bis), del "Decreto rilancio" (D.L. 19 maggio 2020 n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) anche al fine di raggiungere gli obiettivi di efficientamento energetico previsti dal Piano nazionale integrato energia clima 2030 (PNIEC)^[50] e in applicazione del regolamento UE 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica^[51].

Una prima specificità è rappresentata dalla circostanza che tra i soggetti legittimati all'acquisto dei crediti vi sono gli enti pubblici economici regionali e le società partecipate, non inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, co. 3, L. 196/2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica)^[52].

Di contro e per converso, gli enti che compaiono nel menzionato elenco, tra i quali le Regioni, non possono configurarsi direttamente come cessionari.

Sempre ai sensi dell'art. 1, sotto il profilo del "soggetto cedente" la cessione dei crediti può essere effettuata da imprese o professionisti aventi sede legale o operativa in Piemonte e in possesso di crediti di cui all'art. 121, comma 1, lett. a) del DL n. 34/2020 (il cd. sconto in fattura) oppure persone fisiche e committenti privati in possesso di crediti cedibili ai sensi dell'art. 121, comma 1, lett. b) del D.L. n. 34/2020 (la cessione del credito).

Per quanto riguarda, invece, il credito oggetto di cessione, deve trattarsi di crediti fiscali derivanti dalle spese sostenute per gli interventi di cui all'art. 121, comma 2, lettere da a) ad f bis) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, su edifici o unità immobiliari ubicati in Piemonte^[53].

L'art. 2 individua le misure di intervento che la Regione deve attuare per promuovere e favorire il trasferimento dei crediti fiscali e segnatamente: monitorare, anche attraverso l'istituzione di un'apposita piattaforma elettronica l'andamento degli interventi e dei crediti fiscali consentendo la pubblicazione e la consultazione tra gli operatori delle domande e offerte di acquisto di detti crediti; favorire il trasferimento dei crediti fiscali al fine di conseguire il loro massimo realizzo, ferma restando la facoltà di cessione di un credito d'imposta di pari ammontare ad altri soggetti; di promuove l'acquisto dei crediti, da parte di propri enti pubblici economici regionali nonché di società partecipate non inclusi nell'elenco di cui all' articolo 1, comma 2, della legge 196/2009, anche per un loro utilizzo diretto in compensazione, nei limiti della capienza fiscale e contributiva propria e in questo caso la Regione Piemonte dovrà stabilire dei criteri per la valutazione della consistenza della capacità di compensazione annua mediante modello F24 degli enti pubblici economici regionali e delle società partecipate da essa controllate.

Inoltre, l'Ente è chiamato ad avviare il dialogo, le operazioni di governo e di coordinamento con i comuni, le province, i consorzi, affinché venga favorito l'acquisto dei crediti da parte di altri soggetti non inclusi nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196/2009.

L'art. 3, comma 1, demanda alla Giunta regionale la definizione della disciplina attuativa con una deliberazione da adottarsi entro 15 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Infine, l'art. 4 assicura con clausola di invarianza finanziaria, che nessun nuovo o maggior onere debba derivare, a carico del bilancio regionale, dall'applicazione della nuova legge e l'art. 5 dispone l'immediata entrata in vigore al momento della pubblicazione per ragioni di urgenza.

La Regione, anche in ragione dell'urgenza rilevata, è stata particolarmente celere nel dare esecuzione a quanto stabilito.

Con DGR 20-7593/2023/XI del 23 ottobre 2023 sono stati tracciati i primi indirizzi per la definizione delle modalità attuative^[54].

Con successiva DGR 28-8059/2023/XI del 29 dicembre 2023^[55], anche a seguito di valutazioni finalizzate al rispetto dei principi di finanza pubblica, sono state definite le modalità attuative ai sensi del menzionato art. 3, commi 1 e 2, nei termini che seguono.

Il cessionario, ente pubblico economico o società partecipata non inseriti nell'elenco Istat, può acquistare crediti fiscali cedibili entro la quota massima della propria capienza fiscale e contributiva annuale o mensile, comunque nei limiti delle proprie risorse finanziarie disponibili, non vincolate e in ogni caso non provenienti da soggetti pubblici inclusi nell'elenco Istat.

In tal modo si è inteso prevenire un possibile aggiramento del divieto di cui al D.L. 11/2023, sicché la Regione, promotrice del descritto sistema di cessione/acquisto dei crediti, non potrà partecipare con le proprie risorse neppure indirettamente, attraverso un finanziamento al soggetto cessionario.

Il credito di imposta deve essere necessariamente utilizzato entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento; di conseguenza la quota eventualmente non utilizzata non potrà essere riportata negli anni successivi o rimborsata né, infine, ulteriormente ceduta.

Anche questa soluzione vorrebbe configurare una sorta di razionalizzazione del sistema, perché garantisce in qualche modo la prevedibilità dell'impiego delle risorse dell'ente sotto il profilo della stabilità finanziaria ed evita il paradossale effetto di una ulteriore moltiplicazione delle cessioni con conseguenti incertezze applicative e difficoltà di controllo.

Nella medesima prospettiva si colloca la previsione che l'acquisto dei crediti debba avvenire a condizioni di mercato e comunque a condizioni non superiori al valore nominale del credito e mediante l'utilizzo di una piattaforma informatica volta a favorire l'incontro tra domanda e offerta.

La piattaforma a tale scopo individuata è "SiBonus" già operativa e messa a disposizione da Unioncamere Piemonte, attraverso la società Infocamere^[56].

Infine, è prevista l'istituzione di una "Cabina di Regia", composta da un rappresentante per ciascuna delle parti dell'accordo, con il compito di controllare costantemente l'andamento delle operazioni di cessione dei crediti fiscali e, eventualmente, valutare interventi correttivi o migliorativi da discutere con gli operatori in relazione alle rispettive specifiche competenze.

5. La relazione sulle leggi di spesa della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte

A distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore e dall'avvio a pieno regime delle previsioni normative, la legge è stata oggetto di un vaglio critico da parte della Corte dei conti nella Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della regione Piemonte approvate nell'anno 2023^[57].

In particolare, la Corte dei conti ha messo in evidenza l'incerta formulazione della clausola di invarianza finanziaria contenuta all'art. 4 della legge che si limita ad escludere la presenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale senza esplicitare le ragioni sottese alla neutralità finanziaria.

Parimenti insufficiente è stata ritenuta la relazione finanziaria conclusiva nella quale è chiarito solamente che gli interventi di monitoraggio e di promozione dell'acquisto dei crediti *“viene svolto dalla Regione con risorse umane e strumentali interne all'amministrazione o per il tramite di propri enti pubblici economici o società partecipate”*.

Si tratta, invero, di una modalità di definizione dei parametri di copertura eccessivamente generica e fuorviante in quanto priva degli adeguati caratteri di analiticità contabile richiesti.

La questione non è di poco conto se si tiene a mente l'obbligo per la Regione di individuare effettivamente se, a seguito dell'entrata in vigore di una norma, possano esservi o meno potenziali spese a carico dell'Amministrazione.

Sul punto è più volte intervenuta la Corte costituzionale, di recente con la sentenza n. 124 del 2022^[58], ritenendo che non sia sufficiente di per sé l'inserimento di una clausola di invarianza per escludere oneri nel corso dell'attuazione di una normativa.

Secondo i giudici costituzionali la mancanza o l'esistenza di un onere può desumersi, infatti, esclusivamente *“dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (Corte cost. 163 del 2020), e non da mere clausole di stile quali quelle di invarianza finanziaria, la cui presenza impone di procedere ad un'attenta valutazione sull'effettiva possibilità di attuare le nuove disposizioni a risorse invariate^[59]. In tale ottica, con sentenza n. 307 del 2013^[60], la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una norma che, pur in presenza di clausola di invarianza finanziaria, è stata giudicata tale da comportare maggiori oneri finanziari, seppur in via potenziale o ipotetica.

La formulazione *“di stile”* della clausola di invarianza finanziaria e le indicazioni generiche contenute nella relazione finanziaria conclusiva della legge regionale in commento (non specificate neppure a seguito della richiesta della Corte dei conti in sede di deferimento della relazione) non consentono di valutare adeguatamente l'eventuale presenza di oneri indiretti, i quali potrebbero risultare privi di adeguata copertura.

Volgendo lo sguardo al contenuto della legge non sfugge un profilo determinante: nonostante tutte le cautele previste, gli enti pubblici regionali e le società partecipate regionali si trovano comunque ad operare all'interno del contesto e del *“mercato dei crediti”* che è stato descritto ai paragrafi precedenti come risolto *“patologico”* della disciplina del superbonus.

Sebbene assistito da un contesto protetto, caratterizzato da maggiori controlli, non può dirsi assolutamente escluso il rischio relativo alla possibilità che i crediti acquistati possano non essere completamente o non essere affatto realizzati, per ragioni connesse a *“difetti”* del credito non emersi in sede di controllo o per ragioni sopravvenute all'acquisto connesse alla situazione fiscale e tributaria dell'ente o della società partecipata.

La Corte dei conti ha ben evidenziato nella relazione tecnico-illustrativa che *“non è stata in alcun modo presa in considerazione la valutazione dei possibili rischi circa il mancato realizzo dei crediti trasferiti e, conseguentemente, non si sono previsti oneri in tal senso, che possono ricadere, se non direttamente sulla Regione, comunque sul “Gruppo Amministrazione Pubblica” regionale”*.

In proposito è opportuno riflettere sulla circostanza che la sottoposizione alla disciplina di diritto privato non vale ad elidere totalmente la dimensione pubblica che comunque caratterizza le società partecipate di talché appare del tutto legittimo voler recuperare, mediante la prevedibilità degli oneri eventualmente a carico di tali enti, un controllo democratico diffuso, soprattutto da parte del cittadino elettore, sulla buona amministrazione delle risorse pubbliche^[61] che comprende, appunto, anche il buon andamento degli enti partecipati^[62].

In quest’ottica, del resto, si colloca la disciplina del Testo unico delle società partecipate (D.lgs. n. 175/2016) che tra le altre cose ha consolidato il tradizionale ruolo della di controllo Corte dei conti anche sulle società pubbliche, a garanzia dell’equilibrio economico finanziario del settore pubblico complessivamente considerato, in linea con i principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.), equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.).

6. Alcune notazioni conclusive

All’esito delle riflessioni svolte, può senz’altro riconoscersi l’intento positivo della legge piemontese di creare un meccanismo che faciliti l’incontro tra domanda e offerta in un ambiente “protetto” e presidiato da esperti che in qualche modo possano garantire maggiore correttezza nella circolazione dei crediti che altrimenti cittadini e imprese non riuscirebbero a cedere.

Vi è, tuttavia, anche un elemento problematico, rappresentato dalla possibilità che le società partecipate e gli enti pubblici economici possano acquistare direttamente i crediti fiscali e dunque inserirsi a pieno titolo in quel “mercato dei crediti” che ha rappresentato uno degli aspetti di maggiore criticità del Superbonus a livello nazionale.

Non vi è, infatti, una certezza circa il sicuro realizzo dei crediti acquistati e tale aspetto assume connotati particolarmente delicati se il possibile mancato realizzo riguarda acquisti operati da enti pubblici o da società partecipate.

La legge regionale, infatti, nulla dice circa gli strumenti predisposti per far fronte a questa eventuale spesa.

Se è vero, infatti che gli enti pubblici economici regionali o le società partecipate non sono inclusi nell’elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell’art. 1, co. 3, L. 196/2009 e pertanto nei loro confronti non vige il divieto di acquisto dal D.L. 16 febbraio 2023 n.11, dalle *performance* delle società a partecipazione pubblica dipende non solo la stabilità economica delle stesse società ma anche l’equilibrio finanziario degli enti partecipanti e, in definitiva, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa.

È chiaro, dunque, che lo stretto legame delle società partecipate e degli enti pubblici economici con l'Amministrazione pubblica pone la questione della modalità e degli scopi con cui le risorse economiche di tali enti vengono utilizzate.

Invero, come argomentato ai paragrafi che precedono, l'obiettivo di facilitare lo smaltimento dei "crediti incagliati" per rispondere alle pressioni esercitate dai cittadini "esodati del superbonus" poteva essere perseguito senza il necessario coinvolgimento degli enti pubblici economici o delle società partecipate e a prescindere dall'emanazione di un provvedimento legislativo.

Non sarebbe stato incongruo strutturare, in via amministrativa, uno strumento di raccordo volto a facilitare l'incontro tra domanda e offerta, facendo leva sul presidio pubblico in ordine ai controlli sui crediti per stimolare l'acquisto da parte dei privati, compresi gli istituti di credito e gli intermediari finanziari, così preservando il "Gruppo Amministrazione Pubblica Regionale" da possibili e imprevisi oneri di spesa.

1. Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale. [↑](#)
2. Eco Bonus, Bonus Casa, Sisma Bonus, Bonus Barriere Architettoniche. Per considerazioni più approfondite si rinvia ai paragrafi 2 e 3. [↑](#)
3. Si vedano Tesauro F., *Compendio di diritto tributario*, 4^a ed., Milano, 2010, spec. p. 67; Micheli G.A., *Corso di diritto tributario*, Torino, 1991, p. 94, secondo il quale il principio di solidarietà sociale ed economica deve "informare l'azione politica sia nel promuovere l'imposizione di certi presupposti (ad es., per frenare o favorire certi investimenti, per dirigere i consumi ...), sia nel sottrarli al tributo, ponendo una limitazione o una deroga, rispetto ad una norma impositiva generale. È il sistema della c.d. «incentivazione» attraverso discipline fiscali più favorevoli rispetto, ad es., a dati tipi di attività produttiva od a favore di certe attività o di dati soggetti che le esplicano in dati territori dello stato". [↑](#)
4. Per i riferimenti bibliografici essenziali si vedano: Basilavecchia M., *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni fiscali (Diritto tributario)* in *Enc. Dir. Agg.*, V, Roma, 2002, p. 48 ss.; Battistoni Ferrara F., *Agevolazioni ed esenzioni fiscali*, in *Diz. Dir. Pubbl.* I, a cura di Cassese S., Milano, 2006, p.175 ss.; Fichera F. *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992. [↑](#)
5. In particolare, in ordine alla funzione disincentivante e incentivante dell'imposta, De Mita E., *Capacità contributiva - ad vocem*, in *Digesto, disc. priv. sez. comm.*, p. 454 ss, cit. p. 464, chiarisce che "l'imposta viene impiegata come disincentivo quando ad esempio vengono colpiti certi consumi allo scopo di scoraggiarli, senza vietarli; vengono colpite certe importazioni allo scopo di proteggere la produzione nazionale di determinati prodotti. Qui lo scopo della legge tributaria si realizza proprio quando essa non viene applicata. Nella politica economica (ma soprattutto in altri campi, come quello dell'assistenza, della beneficenza, della istruzione, della cultura, dello sport, ecc.) l'imposta può essere applicata con funzione di incoraggiamento, di incentivo. In altri campi le forme ordinarie di imposizione sono agevolative, introducono un trattamento che è eccezionale rispetto al regime ordinario che una certa attività dovrebbe subire. La forma piena di agevolazione è l'esenzione, consistente in una norma eccezionale che sottrae a tassazione persone o beni che dovrebbero essere tassati secondo la regola. Una forma attenuata di agevolazione è la riduzione della aliquota. Possono aversi regimi sostitutivi del regime ordinario, consistenti in schemi di imposizione semplificati - per lo più tributi unici - che sostituiscono appunto tutte le imposte che dovrebbero colpire una certa ricchezza come il reddito". [↑](#)
6. Fantozzi A., *Corso di diritto tributario*, Torino 2004. [↑](#)
7. Fichera F., *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Napoli, 1978; *Idem*, (1997) *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una revisione dei lavori preparatori*, in *Riv. Dir. Fin.*, I, 1997, 448 ss.; Antonini L. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, P. 149 ss.; Uricchio A., *Introduzione*, in Uricchio A., Aulenta M., Selicato G. (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, 2015, p. 19 ss [↑](#)
8. Considerazioni generali sul tema sono offerte da Bergonzini G, Luchena G., *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali - quanto tolgono allo stato, quanto danno ai cittadini?*,

Milano, 2020; ANTONINI L., *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in www.federalismi.it, n. 30 del 2022. [↑](#)

9. Corte costituzionale, sentenze 120/2020 e 288/2019. [↑](#)
10. Tale differenza è ben argomentata nelle Considerazioni in diritto, punto 4.1. della sentenza della Corte costituzionale 120/2020 in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni. [↑](#)
11. Sul punto si veda Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta, consultabile al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=78dd13e4-7f3e-4e35-8284-dd69d157c8ce>. Anche se di non facile attuazione pratica, è in linea di principio possibile distinguere il caso di detrazioni e crediti di imposta a carattere di sussidio, che prevedono uno sconto fiscale legato a particolari settori, situazioni o spese meritevoli di protezione, dalla tipologia incentivante, dove si può rintracciare una premialità in ragione di scelte discrezionali fatte dai soggetti che concorrono al raggiungimento di obiettivi collettivi, come ad esempio gli investimenti in ricerca o il taglio delle emissioni climalteranti. Il carattere di sussidio si riscontra più frequentemente nel caso delle detrazioni, in particolare per spese personali a valere sull'Irpef. In questo gruppo si possono ricomprendere anche i crediti di imposta di sostegno congiunturale, utilizzati sia nel periodo Covid, sia come sostegno alle imprese per l'aumento dei prezzi dell'energia. Alla finalità incentivante concorrono sia detrazioni sia crediti di imposta. Tra i più rilevanti di quest'ultimo gruppo si possono ricordare quelli per le assunzioni di personale, per favorire la ricerca e lo sviluppo, l'acquisto di beni strumentali, e gli investimenti legati all'efficienza energetica e all'uso delle fonti energetiche rinnovabili [↑](#)
12. Così Barbieri Hermitte R., Spalletta G., Mazzotta B., *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti economici e di finanza pubblica degli incentivi fiscali in materia edilizia, 23 maggio 2023*, consultabile al seguente link: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/009/046/09_Memoria_Ministero_economia_e_finanze_def.pdf [↑](#)
13. Ronga U., *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. un primo bilancio*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 1 del 2023; Petrillo P. - Zagarella A., *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2 del 2022. [↑](#)
14. Per approfondire il tema si vedano: Uricchio A.F., *Italia, le politiche tributarie in materia ambientale*, in Di Pietro A. (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa*, Bari, 2016, p. 468; Rosembuj T., *Climate Change and the New Green Deal*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 4 del 2019, p. 18. [↑](#)
15. Le agevolazioni per interventi di recupero del patrimonio edilizio sono numerose. La prima normativa in tal senso è ormai risalente alla legge 27 dicembre 1997, n. 449 che, all'art. 1 commi 5 e 6, ha previsto la possibilità per i comuni di prevedere aliquote agevolate per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio. Alla legge 296 del 2006 (finanziaria del 2007) si deve invece l'introduzione del c.d. Ecobonus più volte prorogato e modificato, volto a sostenere gli interventi di riqualificazione energetica grazie al riconoscimento di crediti di imposta di entità variabile a seconda della tipologia di interventi o delle superfici interessate. Nel corso degli anni, i bonus edilizi sono stati estesi anche alle spese sostenute per il miglioramento qualitativo degli edifici allo scopo di incentivare l'ammodernamento e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Sono, dunque, state approvate l'agevolazione delle ristrutturazioni (cd. bonus ristrutturazioni), che ricollega le detrazioni fiscali alle operazioni di recupero del patrimonio edilizio, e il c.d. Sismabonus che ha incluso tra le spese detraibili anche quelle sostenute per realizzare interventi antisismici, e segnatamente le opere per la messa in sicurezza statica degli edifici. Inoltre, il c.d. Bonus Facciate, introdotto dalla L. 27 dicembre 2019 n. 160 ha previsto, all'art. 1, comma 219, con lo scopo di favorire il recupero e il restauro delle facciate esterne degli edifici, ha previsto detrazioni dell'imposta lorda pari al 90% delle spese sostenute per tali interventi. [↑](#)
16. Si può consultare la pagina web dell'Agenzia dedicata alla misura: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/superbonus-110%25> [↑](#)
17. Un quadro completo dell'evoluzione normativa è fornito dalla *Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia) Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) 18 aprile 2024*, p. 13 e ss. [↑](#)
18. Le modifiche introdotte con il D.L. 176/2022 e con la legge di bilancio per il 2023 rispetto a quella

per il 2022 hanno abbassato dal 110 al 90 per cento la percentuale di agevolazione per le spese sostenute nel 2023 per interventi sui condomini e sugli edifici unifamiliari. In quest'ultimo caso, il DL 176/2022 ha previsto a partire dal 2023, oltre all'abbassamento dell'aliquota, anche una condizionalità legata alla natura dell'immobile adibito ad abitazione principale e al reddito di riferimento del contribuente non superiore a 15.000 euro²². È necessario sottolineare che, seppure le ulteriori modifiche introdotte con il D.L. 176/2022 e la legge di bilancio per il 2023 siano andate nella direzione di diminuire progressivamente la misura del beneficio, sono state previste diverse eccezioni che hanno consentito, in particolar modo nel caso dei condomini, di usufruire dell'aliquota al 110 per cento anche per le spese sostenute nel corso di tutto il 2023. [↑](#)

19. La detrazione era ripartita dagli aventi diritto in 5 quote annuali di pari importo, in quattro quote annuali di pari importo per la parte di spesa sostenuta dal 1° gennaio 2022 e in dieci quote annuali di pari importo per le spese sostenute direttamente a partire dal periodo d'imposta 2024 (articolo 4-bis del DL 39 del 2024), salvo il caso di crediti fiscali ceduti per il quale rimane la ripartizione in quattro anni. Quanto all'ambito soggettivo, a mente dell'art.119, comma 9 possono beneficiare dell'incentivo fiscale: i condomini, le persone fisiche, gli istituti autonomi di case popolari ed enti assimilabili, le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, taluni enti del terzo settore e le associazioni e società sportive dilettantistiche. [↑](#)
20. La possibilità di cessione della detrazione, con una sua trasformazione in credito di imposta è stata introdotta dal comma 74 dell'art. 1 della L. 208/2015. Tale trasformazione era inizialmente prevista per le spese di riqualificazione energetica di parti condominiali solo per i soggetti impossibilitati a sfruttare la detrazione (ovvero che ricadevano nella no-tax area). Si trattava dunque di una fattispecie molto specifica volta a favorire la partecipazione agli incentivi di riqualificazione di condomini. Il decreto n. 34/2020 ha esteso questa possibilità a tutti i contribuenti - a prescindere da limiti di reddito - e ne ha allargato l'ambito a tutti gli incentivi legati all'adeguamento del patrimonio edilizio. [↑](#)
21. Gli interventi volti a limitare il numero di cessioni sono descritti alle pagine che seguono. [↑](#)
22. Corte Conti, Sezioni riunite di controllo, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta, marzo 2023*, consultabile al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=78dd13e4-7f3e-4e35-8284-dd69d157c8ce> [↑](#)
23. Proprio per questa ragione la maggior parte dei beneficiari ha optato o per lo sconto in fattura, scegliendo di non anticipare le spese e non portarle in detrazione, oppure per la cessione del credito tanto più che all'epoca della sua introduzione la norma consentiva un numero illimitato di cessioni che potevano essere fatte nei confronti di qualsiasi soggetto, compresi gli intermediari finanziari, in deroga alle disposizioni all'epoca vigenti che ammettevano invece la cessione solo verso soggetti diversi dagli intermediari finanziari ed esclusivamente per alcune tipologie di interventi edilizi [↑](#)
24. Il rapporto ENEA è consultabile al seguente link: <https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html> [↑](#)
25. La relazione è consultabile al seguente link: <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/RapportoCoordinamentoFP>, spec. pp. 133 - 134. [↑](#)
26. La letteratura sull'uso eccentrico del decreto legge è vastissima. Senza pretesa di esaustività si segnalano alcuni contributi tra i più recenti e si rinvia ai riferimenti bibliografici ivi contenuti: Bonini P., *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2 del 2023; Chinni D., *La probatio diabolica della "evidente mancanza" dei presupposti del decreto-legge. Considerazioni critiche a margine della sent. n.149 del 2020*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3 del 2020; Lupo N., *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2019; Carnevale P., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3 del 2016. Romboli R., *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il Foro italiano*, 2007; Ruggeri A., *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007. [↑](#)
27. L'aggettivo è utilizzato dal Legislatore nella Relazione di accompagnamento al Decreto rilancio, p.

90. [↑](#)
28. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) 2 marzo 2023. [↑](#)
29. *Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, nel Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit. alla nota 26, spec. "Sintesi e conclusioni", pp. XIV e XV. [↑](#)
30. Tra i principali interventi volti ad un "ridimensionamento" del mercato dei crediti vi è il D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (decreto Sostegni-ter) che ha eliminato la possibilità di cedere il credito illimitatamente e ha previsto il divieto di cessioni ulteriori e successive alla prima, generando così un'importante crisi di liquidità per le imprese che nel frattempo avevano già concesso lo sconto in fattura, confidando sulla libera cedibilità del credito. In tale contesto, il D.L. 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. Aiuti-quater), convertito dalla legge 13 gennaio 2023, n. 6, è intervenuto sia per aumentare, da due a tre, il numero delle cessioni possibili (oltre la prima) in favore dei c.d. soggetti qualificati, ferma sempre la facoltà di questi ultimi di effettuare un'ulteriore cessione a favore dei propri clienti non utenti o consumatori; sia per modificare ampliare le modalità di utilizzo in compensazione dei predetti crediti d'imposta in capo al cessionario degli stessi. È stata comunque prevista una tutela per gli operatori che avevano già acquisito crediti di imposta, concedendo loro la possibilità di cedere un'ulteriore volta i crediti che, alla data del 7 febbraio 2022 (termine poi posticipato al 17 febbraio 2022 con provvedimento direttoriale del 4 febbraio 2022, prot. n. 37381), fossero già stati oggetto di precedenti cessioni in qualunque numero. Veniva, infine, statuito il divieto di cessione parziale anche per tutte le cessioni successive alla prima in relazione alle opzioni di sconto sul corrispettivo o cessione del credito comunicate all'Agenzia delle Entrate dal 1° maggio 2022. Nel 2023 sono state inoltre modificate in senso meno restrittivo le norme sulla responsabilità in solido dei cessionari dei crediti in caso di detrazioni/crediti non spettanti. [↑](#)
31. Consultabile [al seguente link](#): <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/AUDIZIONE-SUGLI-STRUMENTI-DI-INCENTIVAZIONE-FISCALE-CON-PARTICOLARE-RIFERIMENTO-AI-CREDITI-DI-IMPOSTA-DR.-GIOVANNI-SPALLETTA.pdf> [↑](#)
32. <https://www.regione.piemonte.it/bonus-edilizi-regione-acquisira-cessioni-credito-per-50-milioni-annui> [↑](#)
33. Il DL 39/2024 interviene, nella parte riguardante il Superbonus e i crediti edilizi, sulla disciplina inerente alla cessione e alla fruibilità in compensazione del credito di imposta e sulla possibilità di beneficiare dell'agevolazione, sia essa detrazione o sconto in fattura. In particolare, il decreto introduce ulteriori restrizioni eliminando le deroghe ancora esistenti dopo il DL 11/2023 su cedibilità del credito e sconto in fattura per i lavori effettuati da istituti del Terzo settore (ONLUS) (che gestiscono parte delle residenze assistenziali sanitarie per anziani), IACP e cooperative di abitazione a proprietà indivisa, per gli interventi realizzati nei Comuni colpiti da eventi sismici ed eventi meteorologici e per l'eliminazione delle barriere architettoniche pur individuando casi in cui permane la possibilità dell'opzione [↑](#)
34. <https://www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/regione>. Di tale accordo si segnalano, in particolare, due clausole. L'art. 4 stabilisce che la Regione sia manlevata da qualsivoglia responsabilità in relazione ai contratti di cessione dei crediti di imposta sottoscritti tra cedenti e cessionari. In tal modo, coerentemente con le previsioni della legge e con le indicazioni pratiche delle delibere di giunta, si specifica ulteriormente il ruolo della Regione, come soggetto "facilitatore". [↑](#)
35. In generale, sul tema si vedano: Salerno G.M., *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1 del 2007, p. 119 ss.; Gallo F., *Il nuovo Titolo V della Costituzione: autonomia tributaria e problemi di coordinamento*, in *Politica economica*, n. 3 del 2002, p. 523 ss. [↑](#)
36. Sul tema generale la letteratura è ampia. Si segnalano: Luciani M., "A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia", in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997; Brancasi A. e Merloni F., *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le regioni*, 2009, p. 18 ss.; Rivosecchi G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, Cavallini Cadeddu L. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010,

- Napoli, 2012, p. 50 ss.; Sorrentino F., *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, , 2011, p. 3425 ss. [↑](#)
37. Corte costituzionale, sentenza 274/2020. [↑](#)
 38. 121 del 2013;122 del 2019; [↑](#)
 39. Legge 10 ottobre 2023, n. 12. [↑](#)
 40. Legge 20 ottobre 2023, n. 25. [↑](#)
 41. Legge 8 novembre 2023, n. 53. [↑](#)
 42. Legge 14 maggio 2024, n.17. [↑](#)
 43. Legge 15 maggio 2024, n. 25. [↑](#)
 44. Legge 5 febbraio 2024, n.3. [↑](#)
 45. <https://www.cr.campania.it/news/saiello-m5s-superbonus-proposta-legge-sblocco-crediti> [↑](#)
 46. https://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/iter_degli_atti/pdl/scheda9.php?id=2111 [↑](#)
 47. <https://consiglio.regione.umbria.it/informazione/notizie/comunicati/crediti-superbonus-incagliati-anch-e-regione-umbria-ci-si-adopera> [↑](#)
 48. <https://aiweb.regione.liguria.it/aiweb/> [↑](#)
 49. <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/Pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=514379> [↑](#)
 50. Il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) è stato introdotto dal regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (UE) 2018/1999, in vigore dal 24 dicembre 2018 e rappresenta il documento fondamentale con cui gli Stati Membri identificano politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi energia e clima al 2030, costituendo il quadro di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni. In particolare, i PNIEC delineano il modo ciascun paese dell'Unione intende affrontare le cinque dimensioni dell'Unione dell'energia: sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; efficienza energetica; decarbonizzazione; ricerca, innovazione e competitività. Gli Stati membri hanno presentato alla Commissione i progetti di PNIEC per il periodo 2021-2030 entro il 31 dicembre 2018, per una prima valutazione della Commissione che ha fornito raccomandazioni specifiche a ciascun Paese per la redazione definitive dei PNIEC entro il 31 dicembre 2019. Dopo due anni, entro il 30 giugno 2023, gli Stati membri sono stati chiamati a valutare i progressi compiuti nell'attuazione dei rispettivi piani e provvedere ad aggiornare i PNIEC, sulla base degli orientamenti forniti dalla Commissione sul processo e sulla portata di questo primo aggiornamento. Il Governo italiano ha presentato la nuova bozza di PNIEC alla Commissione europea il 19 luglio 2023 e il successivo 18 dicembre la stessa Commissione ha pubblicato la sua valutazione a livello europeo dei progetti di PNIEC aggiornati, insieme a valutazioni individuali e raccomandazioni specifiche per paese per i 21 Stati membri che hanno presentato in tempo i loro progetti di piani. Il 30 giugno 2024 i ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno inviato alla Commissione UE il PNIEC 2024. Il testo del PNIEC 2024 è consultabile al seguente link: https://www.mase.gov.it/sites/files/PNIEC2024_pulito.pdf [↑](#)
 51. Il testo, in lingua italiana, del Regolamento è reperibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF> [↑](#)
 52. Il novero dei soggetti per cui vige tale divieto comprende: le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ovvero tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie fiscali (agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300); le Autorità indipendenti; a decorrere dall'anno 2012, gli enti e i soggetti individuati dall'Istat in apposito elenco, consultabile sul sito <https://www.istat.it/>. [↑](#)
 53. Nello specifico si fa riferimento agli interventi di: “[...] a) *recupero del patrimonio edilizio di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettere a), b) e d), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; b) efficienza energetica di cui all'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 e di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 119; c) adozione di misure antisismiche di cui*

all'articolo 16, commi da 1-bis a 1-septies del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, e di cui al comma 4 dell'articolo 119; d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, di cui all'articolo 1, commi 219 e 220, della legge 27 dicembre 2019, n. 160; e) installazione di impianti fotovoltaici di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera h) del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ivi compresi gli interventi di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 119 del presente decreto; f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici di cui all'articolo 16-ter del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, e di cui al comma 8 dell'articolo 119; f-bis) superamento ed eliminazione di barriere architettoniche di cui all'articolo 119-ter del presente decreto". Sul punto, la relazione illustrativa acclusa alla proposta di legge reca una specificazione relativa agli edifici ubicati in zone di confine con altre regioni; rispetto a tale peculiare circostanza si ritiene doversi dare priorità alla collocazione dell'edificio, sicché qualora l'edificio fosse ubicato sul territorio regionale, ma al confine, sarebbe possibile rientrare nella fattispecie applicativa della legge anche qualora l'intervento fosse stato effettuato da fornitori di regioni limitrofe [↑](#)

54. Con tale delibera è stato disposto l'avvio di interlocuzioni per la cooperazione con soggetti che già dispongono di una piattaforma per il monitoraggio dell'andamento dei crediti (istituti bancari o associazioni), per censire la consistenza della capacità di compensazione annua o mensile degli enti pubblici economici regionali e delle società partecipate, nonché per definire le modalità di individuazione del soggetto deputato a certificare la consistenza della pretesa creditoria in cessione, al fine di evitare il rischio di non poter recuperare i crediti ceduti. Il testo è consultabile al seguente link: <https://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/archivio/2023.htm> [↑](#)
55. Consultabile al seguente link: <https://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2024/01/index.htm> [↑](#)
56. Società consortile di informatica delle Camere di Commercio Italiane. Ha realizzato e gestisce il sistema telematico nazionale che collega tra loro tutte le Camere di Commercio e le loro 300 sedi distaccate. Sua funzione istituzionale è anche la gestione e divulgazione del patrimonio informativo camerale, con particolare riferimento alle informazioni derivanti dal Registro delle imprese. Al fine di garantirne un utilizzo coerente, volto anche a una previa verifica delle istanze presentate sull'effettiva dei crediti e sulla sussistenza dei requisiti di credibilità, è stato stipulato un accordo quadro tra Unioncamere Piemonte e gli Ordini dei Dottori commercialisti e degli esperti contabili del Piemonte. L'accordo stipulato con ODEC Torino è reperibile al seguente link: https://odcec.torino.it/public/primo_piano/accordo_quadro.pdf [↑](#)
57. <https://trasparenza.regione.piemonte.it/controlli-rilievi-sullamministrazione/corte-conti> [↑](#)
58. Con nota di Forte C. - Pieroni M., *Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2022: qualche riflessione critica in ordine a una declaratoria di illegittimità priva di piena "effettività" e alla persistente ambiguità nel rapporto tra "equilibrio" di bilancio e "copertura finanziaria"*, in *Federalismi.it*, n. 24 del 2022; Loiero R., *Il principio di equilibrio e pareggio di bilancio nella competenza concorrente tra Stato e Regioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2 del 2023. [↑](#)
59. Sul tema si veda Rivosecchi G., *Intenzione del legislatore regionale e limiti al controllo della Corte sulla copertura finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4 del 2020, p. 1662. [↑](#)
60. Con nota di Moscarini A., *Linee guida statali e legislazione concorrente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6 del 2013, p. 4922. [↑](#)
61. Sucameli F., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti in materia di società partecipate dagli enti territoriali. Profili sostanziali e processuali*, in *Diritto e conti*, 31 marzo 2020. [↑](#)
62. Sulla disciplina delle società partecipate si vedano: Miccù R. - Roma G., *Le società pubbliche tra competenza legislativa statale e regionale*, in *Federalismi.it*, n. 6 del 2018; Tulino G., *Le società finanziarie regionali nel contesto della riforma delle società partecipate pubbliche*, *Ibidem*; Marchesi D., *Riordino delle partecipazioni degli enti locali, criticità, possibili policy, interventi in atto*, in *Analisi giur. economia*, 2015, p. 335 ss. [↑](#)

Semplificazione normativa e legislazione regionale: temi, casi e problemi

Luca Geninatti Satè^[1]

(ABSTRACT) ITA

Il saggio affronta il tema della semplificazione normativa esaminando alcuni recenti esempi della legislazione regionale e individuando le principali criticità sollevate dall'utilizzo di strumenti quali l'abrogazione, la delegificazione e la deregolamentazione. Questa analisi, ancorché condotta su di un numero limitato di esempi, mostra non solo che l'impiego delle tecniche normative e dei criteri ordinatori del sistema delle fonti presenta tuttora profili problematici, ma anche che - a causa di ciò - l'obiettivo della semplificazione rischia in taluni casi di non essere pienamente attuato e, anzi, di condurre al risultato inatteso di una maggiore complessità normativa.

(ABSTRACT) EN

The essay addresses the issue of regulatory simplification by examining some recent examples of regional legislation and identifying the main critical issues raised using tools such as repeal, delegification and deregulation. This analysis, although conducted on a few examples, shows not only that the use of regulatory techniques and ordering criteria in the system of sources still has problematic profiles, but also that - because of this - the goal of simplification risks in some cases not being fully implemented and, indeed, leading to the unexpected result of increased regulatory complexity.

Sommario:

1. La semplificazione normativa e i suoi problemi - 2. Il caso della semplificazione in materia urbanistica ed edilizia: la l.r. n. 7/2022, la l.r. n. 3/2023, la l.r. 20/2023 e l'illegittimità costituzionale parziale della normativa regionale - 3. Il caso dei servizi educativi per l'infanzia: la l.r. n. 30/2023 - 4. Il sistema integrato delle politiche e dei servizi per il lavoro e la complessa portata abrogatrice della l.r. n. 32/2023 - 5. Coordinamento e semplificazione nella l.r. n. 16/2024 - 6. Considerazioni conclusive

1. La semplificazione normativa e i suoi problemi

La semplificazione normativa ha costituito uno degli obiettivi caratterizzanti la legislatura

regionale, come si è già avuto modo di evidenziare in altro scritto su questa stessa rivista^[2].

La semplificazione è però un concetto tradizionalmente ambiguo (o, quanto meno, polisemico^[3]): in primo luogo, perché occorre distinguere tra semplificazione “normativa” e “amministrativa”^[4], dove l’una si propone la riduzione delle disposizioni normative e il miglioramento della reciproca coerenza e della formulazione linguistica, mentre la seconda è volta allo snellimento dei procedimenti amministrativi attraverso la riduzione dei relativi oneri.

Un problema che si è frequentemente posto è che le due nozioni non sempre convergono: per esempio, quando si è ritenuto che la semplificazione amministrativa dovesse condurre all’abrogazione di norme che prevedono vincoli all’iniziativa economica privata (la c.d. “semplificazione procedimentale”), ciò ha spesso condotto a problemi di incoerenza tra le fonti, tanto da far ritenere (non solo una possibile divergenza, ma) una vera e propria contraddizione fra i due concetti di semplificazione^[5].

Una disamina analitica delle due nozioni ha in effetti consentito di rilevare che, in molti casi, sussiste addirittura una incompatibilità logica fra “semplificazione normativa” e “semplificazione amministrativa”.

Nella versione più comunemente diffusa^[6], gli obiettivi della semplificazione normativa si dovrebbero principalmente ottenere attraverso due strumenti: da un lato la deregolamentazione, dall’altro la riduzione delle disposizioni di rango legislativo a favore delle fonti regolamentari.

Il primo strumento sconta a propria volta la polisemia del termine “deregolamentazione”^[7], che - per semplicità - può ricondursi alla nozione consolidata in dottrina (e nelle scienze sociali) secondo cui essa consiste nella riduzione dell’area coperta dalla regolamentazione pubblica^[8].

Il secondo strumento è di per sé assimilabile alla delegificazione, che però dovrebbe intendersi nel senso della riduzione delle fonti normative primarie a favore di quelle secondarie (il che non conduce, quindi, alla diminuzione del numero di regole, ma soltanto alla diversa collocazione di alcune di esse nel sistema delle fonti, ancorché ciò non avvenga conformemente al procedimento disciplinato dalla l. n. 400/1988^[9]).

Sebbene questi due strumenti conducano ad esiti non coincidenti (perché il primo ha un effetto deflattivo sulla quantità delle regole mentre il secondo no, limitandosi ad una loro diversa distribuzione nel sistema delle fonti), il simultaneo utilizzo di essi non genera ancora contraddizioni, potendo in astratto configurarsi in termini di complementarità.

Ma se la semplificazione/deregolamentazione (ossia: la semplificazione intesa come azione) viene correlata con la semplificazione/miglioramento della regolazione (ossia: la semplificazione intesa come obiettivo di indirizzo politico), se ne dovrebbe inferire che migliorare la regolazione significhi ridurre le regole, ossia, in altri termini, che il primo strumento per migliorare la regolazione sia eliminarla (il che implica la possibilità di perfezionare un’attività cessando di compierla).

Se poi si confrontano la “semplificazione normativa” con la “semplificazione amministrativa”, si deve registrare il fatto che la seconda (alimentata da tutte le leggi mediante le quali sono stati ridotti o snelliti gli oneri procedurali, semplificati i

procedimenti, diminuiti gli adempimenti amministrativi) si attua mediante leggi, ossia mediante norme primarie che, al fine di semplificare i procedimenti, arricchiscono la disciplina vigente: ne consegue che la “semplificazione amministrativa” viene normalmente attuata mediante l’introduzione di nuove disposizioni normative (contrariamente a quanto richiederebbe la deregolamentazione, segmento della “semplificazione normativa”) che spesso assumono il rango di fonti primarie (contrariamente a quanto richiederebbe la delegificazione, altro segmento della “semplificazione normativa”)^[10].

La “semplificazione amministrativa” conduce dunque spesso ad aumentare le regole, anziché ridurle, e ad incrementare la quantità delle fonti primarie, anziché a diminuirle a favore di quelle secondarie^[11].

E’ in questo senso che i problemi della semplificazione sono apparsi riconducibili alla destrutturazione del suo concetto^[12], destrutturazione “che consegue alla divaricazione (che degenera in incompatibilità e quindi in conflitto) fra gli obiettivi cui tendono le sue due varianti”^[13].

In sintesi, dunque: ciò a cui l’obiettivo di miglioramento della regolamentazione tende mediante la semplificazione normativa (la riduzione di regole esistenti e il passaggio da regole primarie a secondarie) confligge spesso con ciò che essa persegue con la semplificazione amministrativa (l’introduzione di nuove regole, e mediante fonti primarie).

Questa contraddizione risulta particolarmente problematica anche perché è di natura interna, nel senso che gli strumenti dell’una e dell’altra versione di “semplificazione” contrastano perché strutturalmente incompatibili, a prescindere dalla loro idoneità a raggiungere l’obiettivo.

2. Il caso della semplificazione in materia urbanistica ed edilizia: la l.r. n. 7/2022, la l.r. n. 3/2023, la l.r. 20/2023 e l’illegittimità costituzionale parziale della normativa regionale

Un primo esempio è rappresentato dalla l.r. 31 maggio 2022, n. 7, recante esplicitamente “Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia” e volta, ai sensi dell’art. 1, a supportare l’azione degli enti locali per l’attuazione del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (“Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive”) e per l’attuazione del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (“Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’ articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124”).

La finalità di semplificazione che caratterizza la legge è anche dichiarata mediante riferimento espresso all’applicazione degli artt. 31 e 32 della l.r. 14 ottobre 2014, n. 14 (“Norme sul procedimento amministrativo e disposizioni in materia di semplificazione”), che prevedono una serie di iniziative a supporto degli sportelli unici delle attività produttive.

La legge appare dunque muoversi nel solco della “semplificazione amministrativa”, ponendo fra gli obiettivi “garantire e agevolare l’uniformità dei procedimenti e la certezza dei tempi e dei provvedimenti conclusivi”.

Nella sua versione originaria, essa costituiva la confluenza di due proposte di legge (la n. 70

e la n. 93) il cui esame consiliare è stato interessato dalle vicende legate all'emergenza epidemiologica, che hanno richiesto (secondo quanto esposto dalla "Relazione" al progetto) l'introduzione di una serie di meccanismi di "semplificazione".

Il testo risultante derivava però anche dalla necessità di recepire ulteriori impulsi semplificatori, derivanti dalla l.r. n. 13/2020 e dalla l.r. n. 22/2020 (entrambe recanti misure straordinarie per l'epidemia) e la l. 11 settembre 2020, n. 120, recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 7 (c.d. "decreto liberalizzazioni").

Un testo dalla genesi complessa e articolata (quasi un ossimoro per una legge recante norme in materia di semplificazione), che si componeva di cinquanta articoli, dei quali, escluse le "norme in materia di altezza minima interna e utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti", tutti recanti modifiche ad altre leggi regionali (alla l.r. n. 56/1977, alla l.r. n. 19/1999, alla l.r. n. 14/2014, alla l.r. 16/2018, alla l.r. 13/2020).

La semplificazione amministrativa intesa dalla legge regionale si è dunque attuata mediante la modifica di altre cinque leggi regionali, disseminando le nuove regole in un *corpus* normativo già stratificato e più volte rimaneggiato.

La stessa l.r. n. 7/2022 è poi stata oggetto di una prima modifica da parte della l.r. n. 3/2023 (che ha emendato gli articoli 17 e 19 e abrogato gli articoli 44 e 45, in ottemperanza all'impegno istituzionale assunto dal Presidente in data 28 luglio 2022 al fine di superare alcune censure di costituzionalità eccepite dai Ministeri) e quindi di una seconda modifica da parte della l. n. 20/2023, esplicitamente volta a superare l'impugnativa comunque proposta dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale.

La l.r. n. 20/2023 (la terza legge in sedici mesi destinata a semplificare la normativa edilizia e urbanistica) consta di ulteriori quattordici articoli e ritorna su norme già modificate e abrogate dalla l.r. n. 7/2022 e dalla l.r. n. 3/2023, dando luogo a una complicata sovrapposizione di disposizioni normative vigenti, in diversi periodi di tempo, in differenti versioni, con non irrilevanti questioni interpretative e applicative legate ai fenomeni abrogativi impliciti così generati e, quindi, alla corretta applicazione del principio *tempus regit actum* rispetto ai provvedimenti amministrativi da adottare.

Ciò nonostante, la Corte Costituzionale, con la sentenza 4 luglio 2024, n. 119, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

1. dell'art. 5 l.r. n. 7/2022, n. 7, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16, ha reso applicabile - in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della legge regionale Piemonte n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 settembre 2023, n. 20, - la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, anche agli edifici per i quali «è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi» «della legge 28 febbraio 1985, n. 47» (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della

finanza pubblica), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326;

2. dell'art. 7 della medesima l.r. n. 7/2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della l.r. n. 16/2018;
3. dell'art. 8, comma 1 della stessa l.r. n. 7/2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della l.r. n. 16/2017, limitatamente alle parole «

er gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione»;

4. dell'art. 8, comma 6 della l.r. n. 7/2022;
5. dell'art. 41, comma 1 della l.r. n. 7/2022 nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lettere a), b) e c), della l.r. n. 19/1999, n. 19;
6. dell'art. 47 della l.r. n. 7/2022, nella parte in cui prevede gli incisi: «*anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi*» (comma 2); «*senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte*» (comma 2, lettera a); «*senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici*» (comma 2, lettere b e c); «*in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG*» (comma 4).

Esorbita naturalmente dai limiti di questo scritto una puntuale esegesi ricostruttiva della disciplina risultante da questi interventi parziali, che - come visto - riguardano una legge già reiteratamente modificata e che a propria volta emendava disposizioni normative precedenti.

Il quadro che ne deriva è in ogni caso immediatamente percepibile come fortemente destrutturato e certamente lontano dagli obiettivi della semplificazione normativa, quanto meno in termini di conoscibilità delle norme, coerenza tra le disposizioni normative e frammentazione dei precetti in una pluralità di fonti di difficoltoso coordinamento.

3. Il caso dei servizi educativi per l'infanzia: la l.r. n. 30/2023

Con la l.r. 3 novembre 2023, n. 30 (recante “*Disciplina dei servizi educativi per l'infanzia e disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni*”) la Regione Piemonte si è proposta di definire i criteri generali per la programmazione, la realizzazione, l'attivazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi per l'infanzia a livello regionale.

I servizi educativi per l'infanzia sono stati oggetto di alcune riforme normative (fra cui, in particolare: la l. 13 luglio 2015, n. 107, recante “*Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*”, che ha definito i criteri generali per la programmazione, la realizzazione, l'attivazione, la gestione, la qualificazione e il controllo dei servizi per l'infanzia, nel riconoscimento del pluralismo delle offerte educative; il d.lg. 13 aprile 2017, n. 65, recante “*Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni*”), che hanno reso unico il sistema integrato zero-sei anni, pur conservando al suo interno i due sotto-insiemi dei servizi 0/3

anni (nidi, micronidi, sezioni primavera, centri di custodia oraria e nidi in famiglia) e dei servizi 3/6 anni (scuola dell'infanzia).

La legge regionale n. 30/2023 non menziona esplicitamente gli obiettivi della semplificazione, ma la razionalizzazione del sistema dei servizi educativi è evocata dalla *"Relazione"* di accompagnamento rimarcato il fatto che gli insiemi dei servizi *"zero-tre anni e tre-sei anni afferiscono ancora a norme e a istituzioni di riferimento differenti: la Regione e i comuni per i primi, le norme ministeriali per i secondi"*.

Essi, tuttavia, fanno parte di un sistema integrato - il sistema regionale dei servizi per l'infanzia - e dunque la Regione Piemonte si propone di individuare la tipologia di servizi che formano il sistema integrato regionale, stabilirne le finalità educative e le caratteristiche.

Il testo di legge si compone di trentasei articoli, l'ultimo terzo dei quali volti alla disciplina dell'autorizzazione, accreditamento, vigilanza e gestione dei servizi *"zero-tre anni"* (in questo caso con richiamo esplicito alla semplificazione amministrativa, menzionata dall'art. 24 con riguardo alla concessione dell'autorizzazione, che deve seguire le forme previste dal citato d.P.R. n. 160/2010).

Il problema di questo intervento di semplificazione è tuttavia legato al fatto che esso è stato strutturato *ab initio* in forma incompleta, perché rinvia all'emanazione di una serie di provvedimenti attuativi per la definizione, in particolare, dei requisiti minimi strutturali e organizzativi-gestionali.

Nella *"Relazione"* traspare in effetti l'incompiutezza originaria di questo tentativo di razionalizzazione, perché la dichiarata finalità di disciplinare un sistema *"integrato"* di servizi, superando la frammentazione normativa, si arresta nell'affermata natura futura e progressiva dell'integrazione, la quale *"sarà"* finalizzata *"a garantire una pluralità di offerte, flessibili e differenziate, idonee a rispondere in maniera adeguata alle esigenze dei bambini e delle loro famiglie"*.

La criticità di questo metodo potrebbe quindi disvelarsi nel momento in cui l'attuazione del sistema prefigurato dalla legge regionale desse luogo alla sovrapposizione e stratificazione di ulteriori interventi normativi, di fonti regolamentari e di provvedimenti amministrativi, con un rischio di disorganicità che potrebbe costituire il presupposto di futuri interventi nella prospettiva di una semplificazione rimediale e *"a posteriori"*.

4. Il sistema integrato delle politiche e dei servizi per il lavoro e la complessa portata abrogatrice della l.r. n. 32/2023

L'obiettivo dell'integrazione fra sistemi ricorre anche tra le finalità della l.r. 24 novembre 2023, n. 32, appunto dedicata al *"Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro"*.

Questo testo incorpora però anche un'esplicita funzione di semplificazione e riordino normativi, ambendo ad accorpate in un unico testo organico *"tutte le disposizioni relative all'orientamento permanente, formazione professionale e lavoro, prevedendo l'abrogazione totale di undici leggi regionali e parziale di alcune leggi non settoriali"* (come riporta la

“Relazione” di accompagnamento alla legge).

Anche in questo caso, peraltro, il testo non si presenta come autosufficiente, rinviando a una serie di provvedimenti della Giunta Regionale (e dunque predefinendo un sistema normativo variamente stratificato lungo la gerarchia delle fonti e degli atti amministrativi) per la definizione del nuovo sistema di accreditamento degli operatori della formazione e dell’orientamento professionale, per l’approvazione del “*Quadro Strategico triennale delle politiche dell’Orientamento, Lavoro e Formazione Professionale*”, per la definizione di indirizzi per la costruzione di sedi di partenariato a livello territoriale e l’approvazione degli atti di indirizzo attuativi del predetto “*Quadro Strategico*”.

La legge si compone di cinque “Titoli”, dieci “Capi” e sessantaquattro articoli, ma l’obiettivo di un testo organico si è dovuto parzialmente adattare all’esigenza di introdurre alcuni emendamenti già con la l.r. 10 aprile 2024, n. 10 (la “*Legge annuale di riordino dell’ordinamento regionale. Anno 2024*”).

L’elemento formale di maggior rilievo appare in questo caso il cospicuo intervento abrogativo sulla legislazione previgente, che ripropone una serie di temi legati all’utilizzo della abrogazione come strumento di semplificazione.

Il ricorso a questo istituto pone in particolare il problema dell’abrogazione espressa relativamente a fonti che istituiscono norme secondarie.

Seguendo una rigorosa applicazione dell’art. 11 delle “*Disposizioni sulla legge in generale*” (ma anche del principio di legalità in senso formale, che impone la necessità della previa legge), si dovrebbe ritenere che, siccome l’esercizio del potere normativo secondario presuppone una disposizione di legge a contenuto autorizzativo, in applicazione del principio *tempus regit actum* la legittimità dell’approvazione di una norma secondaria implica la vigenza, al momento dell’approvazione, della previa norma di legge.

Conseguentemente, l’abrogazione della previa legge che sia successiva all’approvazione della norma secondaria non incide sulla legittimità di quest’ultima, dal momento che la legge abrogata continuerà ad avere efficacia con riguardo alle fattispecie anteriori all’abrogazione, e dunque, in particolare, con riguardo all’esercizio della potestà regolamentare (sempre ferma restando l’eccezionale possibilità di deroga, da parte del legislatore abrogante, all’art. 11 citato, e della conseguente approvazione di una norma abrogatrice che privi retroattivamente di efficacia la previa legge).

Applicando regolarmente le norme sulla produzione, dunque, un regolamento (ad esempio, di attuazione o di esecuzione) emanato durante la vigenza della propria legge autorizzatrice non subisce conseguenze allorché tale legge venga abrogata, né tanto meno allorché la disposizione abrogatrice sia accompagnata da un’altra norma che autorizzi un nuovo e diverso esercizio del potere regolamentare^[14].

In realtà, l’articolo 62 della l.r. n. 32/2023 prevede nove “disposizioni transitorie” che si traducono, di fatto, (i) in clausole di persistente applicabilità di norme secondarie e di provvedimenti amministrativi e (ii) in clausole di ultrattività di norme abrogate.

In questo modo, da un lato la permanente applicabilità delle norme regolamentari – fatto del

tutto regolare, come si è visto - è presentato quasi come una eccezionale “sopravvivenza” delle norme secondarie a quelle primarie, e subordinata all’entrata in vigore delle disposizioni attuative emanate in attuazione della previa legge acclusa alla disposizione abrogatrice.

Queste clausole, rischiano quindi di far intrecciare erroneamente la vigenza di norme secondarie in successione cronologica con la loro validità per conformità alla previa legge, inducendo a confondere l’efficacia delle fonti secondarie autorizzate da leggi cronologicamente successive con la loro validità e facendo derivare la prima dalla seconda (in quanto ritenuta dipendente dalla vigenza delle norme autorizzatrici), anziché ricondurla ad un normale avvicendamento fra disposizioni del medesimo rango.

Statuendo con legge la persistente applicabilità delle norme secondarie, infatti, si rischia di ingenerare l’errata convinzione che un regolamento (ma anche un provvedimento) divenga illegittimo per effetto dell’entrata in vigore di norme primarie incompatibili con la sua previa legge (ma non con il contenuto dell’atto stesso), e che la clausola di “persistente applicabilità” espliciti, rispetto a tale invalidità, un effetto sanante, che perdura sino all’entrata in vigore delle nuove norme regolamentari.

Correlativamente, questa impostazione rischia di indurre a ritenere che l’inapplicabilità del primo provvedimento attuativo a far tempo dall’entrata in vigore del secondo discenda dalla statuizione di “persistente applicabilità a tempo” disposta dal legislatore, e non, invece, dalla regolare successione cronologica delle due fonti secondarie e dalla conseguente abrogazione della prima ad opera della seconda.

Inoltre, la previsione legislativa secondo cui il regolamento emanato sulla base di norme abrogate continua ad applicarsi sino all’entrata in vigore delle nuove norme secondarie può condurre all’errore di ritenere che, dopo tale data, esso non possa più applicarsi nemmeno alle fattispecie verificatesi fra l’abrogazione della previa legge e l’entrata in vigore del regolamento successivo (ciò che, invece, non è, perché la fonte regolamentare abrogata conserva comunque efficacia relativamente alle fattispecie anteriori all’abrogazione).

E infine, la presunta possibilità di disciplinare mediante fonte primaria l’applicabilità della secondaria induce talora il legislatore ad abrogare espressamente norme secondarie afflitte da invalidità sopravvenuta per promulgazione di una fonte primaria incompatibile con la precedente norma autorizzatrice, sovrapponendo un improprio effetto abrogativo all’applicazione del criterio gerarchico.

D’altra parte, anche la previsione secondo la quale “*fino all’approvazione degli atti di indirizzo [...], continuano ad applicarsi le norme previgenti*” (art. 62, comma 1) genera varie complicazioni, perché fa dipendere l’effettiva abrogazione di una fonte primaria dall’adozione di un provvedimento della Giunta Regionale, con l’effetto che mentre le disposizioni normative dettate dalla l.r. 32/2023 entrano in vigore regolarmente nella loro portata precettiva, esse entrano invece in vigore successivamente nella loro parte abrogatrice.

5. Coordinamento e semplificazione nella l.r. n. 16/2024

La l.r. 9 aprile 2024, n. 16 reca “*Disposizioni coordinate in materia di tutela degli animali da*

affezione e prevenzione del randagismo”.

La *“Relazione”* di accompagnamento e presentazione individua esplicitamente le finalità del testo nel *“coordinamento”* e nella *“integrazione”* di un insieme di previgenti disposizioni normative, con l’obiettivo di superare *“il senso della dispersione, della frammentarietà e della disorganicità e scoordinamento del panorama normativo di settore, che va a discapito della possibilità di costruire e leggere con facilità un organico testo normativo in materia di tutela degli animali”*.

La funzione di semplificazione normativa è dunque chiaramente connessa con l’obiettivo d’indirizzo politico della c.d. *“better regulation”*, obiettivo è perseguito (i) mediante l’abrogazione di sei leggi regionali e di alcuni articoli di altre cinque leggi, nonché (ii) attraverso il rinvio della disciplina *“degli aspetti di maggior dettaglio e di gestione specifica”* ad un unico testo regolamentare.

Anche in questo caso il progetto conserva un versante di incompletezza, perché alcune disposizioni normative regionali (p.e. quelle contenute la l.r. 6/2010, in materia di animali esotici) non vengono interessate dal riordino e dal coordinamento, in attesa dell’adozione di provvedimenti attuativi di livello nazionale.

La l.r. n. 16/2024, composta da quarantadue articoli suddivisi in cinque titoli, presenta però criticità analoghe a quelle della l.r. n. 30/2023, in relazione all’utilizzo dell’abrogazione come strumento di semplificazione.

Compaiono infatti esplicitamente clausole di *“persistente applicabilità”* degli atti regolamentari adottati in attuazione delle norme abrogate (art. 40, comma 2), con i connessi problemi già esaminati nel paragrafo precedente.

In questo caso, tuttavia, le criticità si accentuano perché viene anche prevista la persistente applicabilità di una legge (la l.r. 23 giugno 2021, n. 18) sino all’approvazione di un regolamento regionale.

Il meccanismo evoca un processo di delegificazione, che non può però venire inteso ai sensi dell’art. 17, comma 2 della l. n. 400/1988 (modello rispetto al quale manca, del resto, la previa determinazione delle *“norme generali regolatrici”*), bensì semplicemente nei termini della sostituzione di una disciplina recata da fonti primaria con un’altra disposta da fonti secondarie.

Si aprono così due problemi: uno correlato alla sovrapposizione fra delegificazione e semplificazione, che fa riemergere la risalente impostazione che tendeva a ridurre la seconda nella prima (mentre, com’è stato correttamente rilevato, *“il processo di delegificazione non è di per sé risolutivo, se non accompagnato dalla revisione delle norme regolamentari, rischiando altrimenti di determinare un appesantimento del complessivo quadro regolativo”*)^[15].

L’altro rappresentato dal subordinare l’efficacia abrogatrice della legge a un evento *“normativo”* quale l’approvazione (e non l’entrata in vigore) di una fonte secondaria.

6. Considerazioni conclusive

Nel complesso, dunque, e come questi esempi consentono di rilevare, il percorso verso la semplificazione normativa resta ancora accidentato.

Le difficoltà che la semplificazione incontra dovrebbero suggerire che l'obiettivo "politico" del miglioramento della regolazione (sia esso inteso come minor numero delle regole, come maggiore intellegibilità delle norme o come snellimento procedimentale) merita di essere affiancato da un impiego rigoroso delle tecniche e degli strumenti di *drafting* e di "manutenzione del libro delle leggi"^[16]: l'abrogazione, per esempio, dovrebbe opportunamente essere utilizzata nella sua versione c.d. "espressa" e avendo cura di individuare puntualmente le disposizioni abrogate, abbandonando la prassi di ricorrere a clausole generiche ed ellittiche di "*persistente abrogazione*", così come astenendosi dal disciplinare l'ultrattività di norme secondarie (e persino di provvedimenti amministrativi) pacificamente efficaci laddove adottati sotto la vigenza di norme abrogate.

Per altro verso, l'accorpamento di disposizioni normative dovrebbe tenere in particolare considerazione l'esigenza di garantire la coerenza del sistema delle fonti, evitando reduplicazioni di - e contraddizioni fra - norme e cercando di perseguire un obiettivo di costanza terminologica, così da ridurre espressioni ambigue o polisemiche.

La semplificazione orientata allo snellimento procedimentale, infine, dovrebbe considerare l'opportunità di adottare schemi regolatori uniformi (meglio se ispirati alla legge generale sul procedimento amministrativo), anche in questo caso con l'intento di addivenire a una sorta di "costanza dogmatica" grazie alla quale concetti e istituti giuridici, definiti stipulativamente dal legislatore, possano assumere, acquisire e conservare sempre il medesimo significato, e risultare perciò dotati di una permanente portata precettiva, limitando quanto più possibile l'ingresso di neologismi e di inserzioni procedimentali che si discostano da un modello generale di azione amministrativa.

1. Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università del Piemonte Orientale. [↑](#)
2. L. Geninatti Satè, [Il nuovo corso della legislazione regionale: semplificazione, riordino e "taglia-leggi"](#), in *questa Rivista*, n. 3/2019. [↑](#)
3. A. Pajno, *La cabala delle leggi*, in *Rass. parl.*, 2009. [↑](#)
4. P. Carnevale, *Le politiche sulla legislazione: codificazione e semplificazione*, in AA.VV., *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 55 ss.; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 147 ss.; Id., *Dal regolamento alla legge: semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 399; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002. [↑](#)
5. A. Lucarelli, *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione*, Atti del Convegno di Napoli, 12 aprile 2008, Napoli, Jovene, 2009. [↑](#)
6. V., p.e., Cons. Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 21 maggio 2007, n. 2024. [↑](#)
7. Su cui sia consentito rinviare a L. Geninatti Satè, voce *Deregolamentazione*, in *Enc. Dir.*, 2009. [↑](#)
8. Cfr. S. Amorosino, *Regolamentazione e deregolamentazione*, in *Enc. scienze soc.*, vol. VII, Roma, 1996, pp. 323 ss.. [↑](#)
9. Cfr. G. Demuro, *Delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti - 1999*, Torino, Giappichelli, 2000. [↑](#)
10. Questi temi sono già stati affrontati, anche più estesamente, in L. Geninatti Satè, *Destutturazione del concetto di "semplificazione" e usi impropri dell'abrogazione espressa*, in *Dir. Pubb.*, 2009. [↑](#)
11. M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2005, pp. 27 ss [↑](#)

12. V. L. Geninatti Satè, *Destutturazione del concetto di "semplificazione" e usi impropri dell'abrogazione espressa*, cit.. [↑](#)
13. *Ibidem.* [↑](#)
14. Così la dottrina maggioritaria: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, IX ed., 1976., p. 959; F. Modugno, voce *Abrogazione*, in *Enc. Giur.*, 1988; difforme S. Pugliatti, voce *Abrogazione*, in *Enc. Dir.*, 1958, p. 146, secondo cui "le norme costituenti i così detti regolamenti esecutivi cessano di essere efficaci, tosto che siano abrogate le norme legislative delle quali disciplinano l'esecuzione". [↑](#)
15. Corte conti, sez. Riunite in sede di Controllo, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa ed amministrativa*, Audizione del Presidente della Corte dei Conti, 29 ottobre 2008. In dottrina, v. A. Ruggeri, *Fluidità dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione)*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 371; G. Tarli Barbieri, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 244; F. Patroni Griffi, *La delegificazione in Italia*, in *Cons. Stato*, 1998. [↑](#)
16. Cfr., p.e., M. Dogliani (a cura di), [Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione, Torino, 2012.](#) [↑](#)

Brevi osservazioni sulla pdl regionale n. 295/2023 in tema di suicidio assistito

Matteo Losana^[1] Giorgio Sobrino^[2]

(ABSTRACT) ITA

Il presente contributo riproduce il testo della memoria presentata al Consiglio regionale del Piemonte il 16 febbraio 2024, nell'ambito del ciclo di audizioni di esperti svolto dalla Commissione Sanità del Consiglio durante l'iter di discussione della Proposta di legge regionale in oggetto. Si è ritenuto opportuno, nella presente sede scientifica, allegare alla memoria una tabella con a fronte il testo originario della Proposta di legge e quello "emendato" con alcune possibili modifiche (in neretto), in chiave migliorativa.

(ABSTRACT) EN

This work reproduces the text of the paper presented to the Piedmont Regional Council on 16 February 2024, as part of the cycle of expert hearings carried out by the Council's Health Commission during the discussion process of the regional law proposal of 28 August 2023. It seemed appropriate, in this scientific forum, to attach to the paper a table with the original text of the proposed law and the text "amended" with some possible modifications (in bold), in an improvement perspective.

In merito alla Proposta di legge regionale in oggetto, recante "Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019", noi sottoscritti Professori associati di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino osserviamo quanto segue.

1) Nella sentenza n. 242/2019 (esplicitamente richiamata dal titolo e dal testo della Proposta di legge regionale in esame) la Corte Costituzionale ha affermato che il malato, a determinate condizioni, "ha il diritto di rifiutare un mantenimento artificiale in vita non più voluto" e, perciò, ad ottenere l'assistenza di un terzo per "congedarsi dalla vita" e porre quindi fine alla sua esistenza (p.to 2.3 del Considerato in diritto). Non è dunque in discussione se il "suicidio medicalmente assistito" possa, o debba, essere introdotto nel nostro ordinamento, né se la Regione possa, o debba, farlo: il "suicidio medicalmente assistito" esiste già nell'ordinamento, per effetto della decisione della Corte Costituzionale. Quello che la Regione Piemonte può fare è dare attuazione concreta a questo istituto - che è appunto espressione di un "diritto" costituzionale - nel proprio territorio, per gli aspetti che rientrano nelle sue competenze (ex artt. 117 e seguenti della Costituzione). Come per molti

altri diritti costituzionali (ad esempio quelli a fruire di determinate prestazioni sociali), il legislatore regionale può - nell'ambito delle sue competenze - attuare e "sviluppare" con una disciplina di dettaglio le prescrizioni generali dettate dal legislatore statale (in questo caso, dalla Corte Costituzionale, che ha dovuto "supplire" al mancato intervento del legislatore).

2) Quando la Corte Costituzionale dichiara illegittima una disciplina legislativa e contestualmente "introduce" un certo istituto - come nel caso di specie il "suicidio medicalmente assistito", alle precise condizioni stabilite dalla sent. 242/2019 -, lo fa perché ciò è *imposto dalla Costituzione*. Non si tratta quindi di una scelta "politica", tra diverse opzioni possibili; ma di una scelta "costituzionalmente obbligata" (in quanto imposta, appunto, dalla Costituzione). In tal senso, più volte la sentenza n. 242/2019 (alla quale la Proposta di legge regionale in esame intende dare attuazione) fa riferimento all'"*esigenza*" - tramite la parziale depenalizzazione dell'"aiuto al suicidio" - "*di garantire la legalità costituzionale*" e "*di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali*" dei malati, come quello all'autodeterminazione terapeutica (v., per es., il p.to 4 del *Considerato in diritto*). Ne consegue che la Regione Piemonte, quale ente costitutivo della Repubblica dotato di autonoma potestà legislativa (artt. 114 e 117 Cost.), può e *deve dare attuazione concreta* - nel proprio territorio e per gli aspetti che rientrano nelle sue competenze legislative - al "suicidio medicalmente assistito" ed ai correlati diritti costituzionali dei malati che versano in condizioni di "*intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche*" (così ancora la sent. 242/2019). In mancanza di una disciplina regionale (oltre che statale, per gli aspetti di sua competenza), tali diritti dovrebbero venire attuati esclusivamente dai giudici, in casi specifici (com'è già avvenuto in diverse Regioni dopo la sent. 242/2019); ma ciò andrebbe a danno dei cittadini malati - che sarebbero appunto costretti a promuovere un ricorso al giudice per ottenere il "suicidio medicalmente assistito" - e anche del principio di uguaglianza, perché giudici diversi potrebbero trattare e decidere i ricorsi in modo diverso (mentre la Proposta di legge regionale in esame prevede "*procedure*" e "*tempi*" uniformi per tutti i cittadini della Regione).

3) Ciò precisato in linea generale, la Proposta di legge regionale in esame - limitandosi a: (i) richiamare i requisiti per l'accesso al "suicidio medicalmente assistito", *già compiutamente definiti dalla Corte Costituzionale* (si confrontino l'art. 2 comma 1 della Proposta di legge ed il dispositivo della sentenza della Corte); (ii) istituire la "Commissione medica multidisciplinare", incaricata di *accertare la sussistenza* di tali requisiti; (iii) disciplinare i *tempi* del procedimento, attraverso l'indicazione di un termine complessivo e di "termini di fase" volti a coordinare l'intervento dell'Azienda sanitaria territorialmente competente, della Commissione medica multidisciplinare e del Comitato etico territorialmente competente; (iv) la *gratuità delle prestazioni* sanitarie relative al "suicidio medicalmente assistito" eventualmente autorizzato dalla Commissione - a nostro parere *non eccede l'ambito delle competenze legislative attribuite alla Regione* dall'art. 117 comma 3 Cost. Si tratta infatti di aspetti squisitamente organizzativo-procedimentali riguardanti l'*organizzazione sanitaria* in senso stretto, riconducibili - come tali - alla materia (di legislazione concorrente) *tutela della salute*. Se prima della riforma costituzionale del 2001 l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa concorrente in materia di *assistenza sanitaria e ospedaliera* poteva suscitare qualche (anche legittimo) dubbio, l'odierna e più ampia formulazione costituzionale, introdotta con la novella del 2001, ha definitivamente consolidato l'interpretazione in forza della quale nell'ambito della competenza regionale concorrente possano rientrare, sempre nel rispetto dei principi fondamentali della materia, anche taluni aspetti propriamente organizzativi (*ex multis* Corte costituzionale, sent. n. 181/2006, spec.

p.to 4.1. del *Considerato in diritto*). In questa prospettiva e alla luce di quanto precedentemente osservato, la proposta di legge regionale in esame si limita, nel silenzio del legislatore statale, a dare *attuazione ai "principi fondamentali" stabiliti dalla Corte Costituzionale* nella sentenza n. 242/2019 (in particolare p.to 5 del *Considerato in diritto*) e già definiti, come diremo meglio al punto seguente, dalla legislazione statale vigente (in particolare, dalla l. 219/2017, riguardante il consenso informato e le dichiarazioni anticipate di trattamento). Insomma, è proprio la menzionata sentenza (tanto nelle sue stringenti indicazioni sostanziali, quanto in quelle procedurali) a garantire concretamente quelle *"insopprimibili [e sacrosante, aggiungiamo noi] esigenze di carattere unitario"* che - per costante giurisprudenza costituzionale - devono essere comunque garantite nella tutela della salute. D'altra parte, la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale - già all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V - hanno sempre escluso che l'inerzia del legislatore statale nella definizione dei principi fondamentali possa, in qualche modo, "sterilizzare" una competenza regionale concorrente, esplicitamente attribuita dall'art. 117 comma 3 Cost. (cfr., tra le tante, Corte Costituzionale, sentenza n. 282/2002).

4) In stretta correlazione a quanto sopra esposto, osserviamo che la Proposta di legge regionale di cui trattasi rispetta pienamente, a parer nostro, i *"principi fondamentali" della legislazione statale sull'autodeterminazione del paziente e sul diritto al "rifiuto" dei trattamenti sanitari*, richiamati esplicitamente dalla sentenza n. 242/2019 della Corte Costituzionale. In particolare, ai punti 4-5 del *Considerato in diritto* di questa pronuncia la Corte afferma di aver *"ricava[to] dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari"* della disciplina del "suicidio medicalmente assistito", e che *"un preciso «punto di riferimento» ... già presente nel sistema ... è costituito dalla disciplina racchiusa negli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017"*, sul *"consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento"*. L'art. 1 di tale legge - prosegue la Corte - *"prefigura una "procedura medicalizzata" estensibile alle situazioni che qui vengono in rilievo. Il riferimento a tale procedura ... si presta a dare risposta a buona parte delle esigenze di disciplina"* dell'istituto del "suicidio medicalmente assistito" (nei limiti in cui esso è stato dichiarato legittimo dalla stessa sent. 242/2019).

Ebbene, se si confrontano i contenuti della *"procedura"* disegnata dal legislatore statale - e richiamati puntualmente dalla sentenza della Corte - con le disposizioni della Proposta di legge regionale in esame, emerge che: (i) la *"verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto"* a morire (p.to 5, settimo paragrafo, del *Considerato in diritto* della sent. 242/2019) nella Proposta di legge è presente, e viene affidata all'apposita "Commissione medica" di cui all'art. 3; (ii) la necessità di *"prospettare al paziente le conseguenze della propria decisione [di interrompere le cure e di porre fine alla sua vita] e le possibili alternative"*, come in particolare il ricorso alle cure palliative e alla sedazione profonda continuativa (p.to 5, ottavo paragrafo, del *Considerato in diritto* della sent. 242/2019), nella Proposta di legge è parimenti presente, e viene prevista espressamente dall'art. 3 comma 4; (iii) l'affidamento della *"verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio"*, e delle *"relative modalità di esecuzione"*, a *"strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale"* (p.to 5, undicesimo paragrafo, del *Considerato in diritto* della sent. 242/2019) nella Proposta di legge è parimenti presente, poiché la "Commissione medica" sopra citata è istituita dalle Aziende sanitarie regionali e, *"in caso di rifiuto delle cure con sedazione profonda e di ogni altra soluzione praticabile ai sensi della legge 22 dicembre 2019, n. 219 ..."*, definisce,

altresì, previo parere del Comitato etico territorialmente competente, le modalità per garantire alle persone in possesso dei requisiti ... la morte più rapida, indolore e dignitosa possibile” (art. 3 comma 4 della Proposta); (iv) l'intervento del *Comitato etico territorialmente competente* - “organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità” (p.to 5, dodicesimo paragrafo, del *Considerato in diritto* della sent. 242/2019) - nella procedura di autorizzazione del “suicidio medicalmente assistito” è previsto, a sua volta, dagli artt. 3 comma 4 e 4 della Proposta di legge. Viceversa, la Proposta di legge in esame non prevede espressamente (v) il diritto all’“*obiezione di coscienza del personale sanitario*”, richiamato al punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 242/2019. A rigore, proprio perché si tratta di un diritto già previsto dalla legislazione *statale* in materia di trattamenti sanitari (quale appunto “ricostruita” dalla sentenza della Corte Costituzionale citata), esso dovrebbe venire garantito nei casi concreti anche in assenza di uno specifico richiamo nella legge regionale (né quest’ultima incorrerebbe in censure di incostituzionalità per tale omissione). Tuttavia, per esigenze di “certezza del diritto”, la Proposta di legge regionale potrebbe essere integrata su questo punto.

5) E’ opportuno aggiungere - sempre in merito al rispetto, da parte della Proposta di legge regionale in esame, dei *limiti delle competenze legislative della Regione* stabiliti dall’art. 117 Cost. - che l’intervento legislativo proposto *non sembra nemmeno superare i “confini” consentiti alle Regioni in materia penale*, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale. Infatti la Proposta di legge regionale *non aggiunge nulla, né “integra”* i presupposti di liceità del “suicidio medicalmente assistito” - e quindi di non punibilità dell’“aiuto al suicidio” prestato dal personale sanitario ecc. ai sensi dell’art. 580 c.p. - *già compiutamente individuati* dalla sentenza n. 242/2019 della Corte Costituzionale (si confrontino ancora l’art. 2 comma 1 della Proposta di legge in esame ed il dispositivo della sentenza della Corte). La Proposta, come già ricordato, si limita piuttosto a disciplinare l’*attuazione pratica* del diritto al “suicidio medicalmente assistito” (ripetiamo, alle precise condizioni già stabilite dalla sentenza della Corte) e, in particolare, le “*procedure*” ed i “*tempi*” per l’accertamento della sussistenza di tali presupposti, su richiesta dei malati. La giurisprudenza costituzionale sembra ammettere un intervento (“*circoscritto*”) di questo tipo: essa afferma “*che la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un’attività penalmente sanzionata dall’ordinamento nazionale (...) - può, tuttavia, «concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali», svolgendo, in pratica, «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali»: cioè, particolarmente quando la legge statale «subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)*” (così Corte Costituzionale, sentenza n. 46/2014, e relativi riferimenti). Anche sotto questo profilo, dunque, la Proposta di legge regionale in esame pare costituzionalmente legittima.

Per tutte le sovraespresse ragioni riteniamo, in conclusione, che la Proposta di legge regionale in esame rappresenti attuazione concreta di un diritto costituzionalmente garantito, coerente con il riparto di competenze legislative sancito dalla nostra Costituzione. Tale proposta di legge regionale non presenta, dunque, particolari profili di illegittimità costituzionale, censurabili in un futuro giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via

principale oppure in via incidentale.

Allegato alle Osservazioni sulla Proposta di legge regionale di iniziativa popolare n. 295 del 28 agosto 2023 - "Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019" (non presentato al Consiglio regionale)

Testo della Proposta di legge n. 295 del 28 agosto 2023

Testo della Proposta di legge con possibili modifiche(in neretto)

Art. 1

(Finalità)

1. La Regione Piemonte, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito conformemente a quanto disposto dall'articolo 2, definisce tempi e modalità per l'erogazione dei relativi trattamenti.

2. Il diritto all'erogazione dei trattamenti disciplinati dalla presente legge è individuale e inviolabile e non può essere limitato, condizionato o assoggettato ad altre forme di controllo al di fuori di quanto ivi previsto.

Art. 2

(Requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito)

1. Fino all'entrata in vigore della disciplina statale, possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito di cui alla presente legge le persone: a) affette da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che le stesse reputano intollerabili; b) tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale; c) pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli; d) che esprimono un proposito di suicidio formatosi in modo libero e autonomo, chiaro e univoco.

2. I requisiti di cui al comma 1 sono soggetti a verifica svolta ai sensi degli articoli 3 e 4.

Art. 1

(Finalità)

1. La Regione Piemonte, nell'**esercizio** delle proprie competenze e **nel rispetto** dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019 **e della legislazione statale vigente in materia**, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito conformemente a quanto disposto dall'articolo 2, definisce tempi e modalità per l'erogazione dei relativi trattamenti.

2. Il diritto all'erogazione dei trattamenti disciplinati dalla presente legge è individuale e inviolabile e non può essere limitato, condizionato o assoggettato ad altre forme di controllo al di fuori di quanto ivi previsto, **nonché di quanto stabilito dalla legislazione statale in materia, negli ambiti di sua competenza.**

Art. 2

(Requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito)

1. **Ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019**, possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito di cui alla presente legge le persone: a) affette da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che **esse** reputano intollerabili; b) tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale; c) pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli; d) che esprimono un proposito di suicidio formatosi in modo libero e autonomo, chiaro e univoco.

2. I requisiti di cui al comma 1 sono soggetti a verifica svolta ai sensi degli articoli 3 e 4, **nel rispetto delle prescrizioni di cui alla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), e delle altre norme statali vigenti in materia.**

Art. 3

(Istituzione della Commissione medica multidisciplinare permanente)

1. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione medica multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1.
2. La Commissione di cui al comma 1 è composta da:
 - a) un medico palliativista;
 - b) un medico neurologo;
 - c) un medico psichiatra;
 - d) un medico anestesista;
 - e) un infermiere;
 - f) uno psicologo.
3. La Commissione può valutare di integrare la propria composizione in considerazione delle particolari condizioni della persona interessata ad accedere al suicidio medicalmente assistito.
4. In caso di rifiuto delle cure con sedazione profonda continuativa e di ogni altra soluzione praticabile ai sensi della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), la Commissione definisce, altresì, previo parere del Comitato etico territorialmente competente, le modalità per garantire alle persone in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, interessate ad accedere al suicidio medicalmente assistito, la morte più rapida, indolore e dignitosa possibile.
5. Le aziende sanitarie regionali forniscono il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato presso una struttura ospedaliera, l'hospice o, se richiesto, il proprio domicilio.
6. La partecipazione alla Commissione non comporta la corresponsione di compensi, gettoni di presenza o altre indennità comunque denominate.

Art. 3

(Istituzione della Commissione medica multidisciplinare permanente)

1. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione medica multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1.
2. La Commissione di cui al comma 1 è composta da:
 - a) un medico palliativista;
 - b) un medico neurologo;
 - c) un medico psichiatra;
 - d) un medico anestesista;
 - e) un infermiere;
 - f) uno psicologo;
 - g) un esperto in materie giuridiche, scelto tra professori di università o avvocati con almeno dieci anni di esercizio.**
3. La Commissione può valutare, **in specifiche situazioni**, di integrare la propria composizione in considerazione delle particolari condizioni della persona interessata ad accedere al suicidio medicalmente assistito.
4. In caso di rifiuto delle cure con sedazione profonda continuativa e di ogni altra soluzione praticabile ai sensi della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), la Commissione definisce, altresì, previo parere **non vincolante** del Comitato etico territorialmente competente, le modalità per garantire alle persone in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, interessate ad accedere al suicidio medicalmente assistito, la morte più rapida, indolore e dignitosa possibile.
5. Le aziende sanitarie regionali forniscono il supporto tecnico e farmacologico nonché l'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato presso una struttura ospedaliera, l'hospice o, se richiesto, il proprio domicilio.
6. La partecipazione alla Commissione **dà diritto alla corresponsione di un compenso, determinato e periodicamente aggiornato con regolamento regionale.**

Art. 4

(Verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito)

1. Il procedimento di verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, si conclude entro il termine complessivo di venti giorni dalla presentazione dell'istanza della persona interessata all'azienda sanitaria competente per territorio.
2. Entro quattro giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, l'Azienda sanitaria competente per territorio convoca la Commissione medica multidisciplinare permanente di cui all'articolo 3, comma 1, per l'espletamento della verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito. Entro i successivi otto giorni, la Commissione trasmette la relazione medica relativa all'esito delle verifiche al Comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di cinque giorni per trasmettere all'Azienda il proprio parere. Entro i successivi tre giorni, l'Azienda comunica alla persona malata le risultanze del procedimento di verifica dei requisiti.
3. In caso di esito positivo del procedimento di verifica, l'accesso al percorso finalizzato all'autosomministrazione di cui all'articolo 3, comma 5, avviene nel termine di sette giorni dalla richiesta di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito.
4. La persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere, posticipare o annullare l'erogazione del trattamento.
5. In ogni caso, le strutture sanitarie pubbliche della Regione conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale.

Art. 5

(Gratuità delle prestazioni)

1. Le prestazioni e i trattamenti previsti dalla presente legge nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti.

Art. 4

(Verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito)

1. Il procedimento di verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, si conclude entro il termine complessivo di venti giorni dalla presentazione dell'istanza della persona interessata all'azienda sanitaria competente per territorio.
2. Entro quattro giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, l'Azienda sanitaria competente per territorio convoca la Commissione medica multidisciplinare permanente di cui all'articolo 3, comma 1, per l'espletamento della verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito. Entro i successivi otto giorni, la Commissione trasmette la relazione medica relativa all'esito delle verifiche al Comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di cinque giorni per trasmettere all'Azienda il proprio parere. Entro i successivi tre giorni, l'Azienda comunica alla persona malata le risultanze del procedimento di verifica dei requisiti.
3. In caso di esito positivo del procedimento di verifica, l'accesso al percorso finalizzato all'autosomministrazione **del farmaco** di cui all'articolo 3, comma 5, avviene nel termine di sette giorni dalla richiesta di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito.
4. La persona **[in possesso dei requisiti]** autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere, posticipare o annullare l'erogazione del trattamento.
5. In ogni caso, le strutture sanitarie pubbliche della Regione conformano i procedimenti disciplinati dalla presente legge alla disciplina statale **vigente in materia**.

Art. 5

(Gratuità delle prestazioni)

1. Le prestazioni e i trattamenti previsti dalla presente legge nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti.

Art. 6

(Obiezione di coscienza del personale sanitario)

1. Come stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019, i medici, operanti nel territorio regionale, non hanno un obbligo di procedere all'assistenza al suicidio come disciplinata dalla presente legge. Ferma la necessità che l'assistenza al suicidio, e le relative prestazioni oggetto della presente legge, siano comunque garantiti, è perciò affidata alla coscienza del singolo medico la scelta se procedere o meno a tale assistenza.

Art. 7

(Norma finanziaria)

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 3 comma 6, la Regione fa fronte annualmente con autorizzazioni di spesa obbligatoriamente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

Art. 6

(Clausola di invarianza)

1. Dalla presente legge non derivano nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

1. Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino. [↑](#)

Sull'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte di produzione: riflessioni in tema di bilinguismo valdostano e professione notarile

Ruggero Rudoni^[1]

(ABSTRACT) ITA

Una recente sentenza resa dal T.A.R. Lazio-Roma sull'obbligo di accertamento della lingua francese per l'esercizio di attività notarili in Valle d'Aosta tocca, anche se solo incidentalmente, le incertezze interpretative insorte sulla portata della relativa disciplina di attuazione dello Statuto speciale. I dubbi applicativi investono la possibile, ma controversa estensione del perimetro di operatività del requisito linguistico alle ipotesi di mero esercizio occasionale della professione nel territorio regionale da parte di notai appartenenti a distretti notarili piemontesi, e quindi riconducibili al medesimo distretto della Corte d'appello di Torino ove è inserito anche il distretto notarile aostano. I termini della questione offrono l'occasione per approfondire, anche in una prospettiva generale, la problematica dell'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria quale fonte di produzione. L'indagine intende evidenziare che la peculiare natura della fonte assume rilievo centrale sia nel processo interpretativo vertente sulle disposizioni da essa previste, sia nella successiva valutazione della legittimità dei significati normativi ad essa ascrivibili.

(ABSTRACT) EN

A recent judgment delivered by T.A.R. Lazio-Rome on the French language assessment required for the exercise of notary profession in Valle d'Aosta deals, albeit only incidentally, with the interpretative uncertainties raised on the scope of the relevant regulations implementing the Special Statute. The applicative doubts concern the possible but controversial extension of language requirement's boundaries to cases of mere occasional practice of the profession in the regional territory by notaries belonging to Piedmontese notary districts, and therefore referable to the same district of the Court of Appeal of Turin in which the Aostan notarial district is also included. The terms of the question provide an opportunity to examine, also from a general perspective, the issue of the object of legislative decree implementing the special statute as a source of law. The paper aims at emphasising that the peculiar nature of the source is of essential importance both in the interpretative process concerning the provisions it contains, and in the subsequent evaluation of the legitimacy of its normative meanings.

1. Introduzione: una singolare questione interpretativa concernente la disciplina di attuazione statutaria sull'esercizio di attività notarili in Valle d'Aosta - 2. La portata dibattuta del requisito linguistico per le attività notarili in territorio valdostano: i rapporti tra la disciplina di attuazione statutaria e la legge statale regolatrice della professione - 3. I vincoli finalistici del decreto legislativo di attuazione statutaria in quanto fonte a carattere riservato e separato - 4. (Segue.) La "specialità" del modello valdostano e le sue ricadute sull'interpretazione della disposizione di attuazione statutaria in esame - 5. Il rapporto fra i vincoli finalistici e gli ulteriori (eventuali) vincoli contenutistici discendenti dalla natura subcostituzionale della fonte: l'ipotesi peculiare dell'attuazione come deroga alla normativa generale statale - 6. Conclusioni: le perduranti incertezze interpretative sulla portata del requisito linguistico per la professione notarile e il relativo seguito (politico e giudiziario)

1. Introduzione: una singolare questione interpretativa concernente la disciplina di attuazione statutaria sull'esercizio di attività notarili in Valle d'Aosta

Una recente sentenza amministrativa^[2] investe la problematica ermeneutica di una disposizione recata da un decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 263 del 2001^[3] come modificato dal d.lgs. n. 26 del 2018^[4], che nella sua formulazione attuale richiede ai notai l'accertamento della conoscenza della lingua francese sia per l'assegnazione di una sede nel territorio della regione, sia per l'esercizio, nello stesso, delle altre attività notarili di cui all'art. 26, secondo comma, legge n. 89 del 1913^[5]. Il rinvio generale a quest'ultima disposizione statale, assente nel testo originario, era apparso estendere - almeno sul piano letterale, e non senza qualche incertezza - l'operatività del requisito linguistico ai notai piemontesi del distretto della Corte d'appello di Torino, entro cui è ricompreso anche il distretto notarile aostano, allorché essi intendano apporre nella regione Valle d'Aosta una sede secondaria o esercitarvi occasionalmente l'attività, come sarebbe loro ammesso, appunto, dalla legge notarile^[6]. La possibile, ma disputata, estensione aveva indotto il Consiglio Nazionale del Notariato a rivolgere al Ministero della Giustizia un quesito interpretativo circa l'applicabilità del requisito linguistico in siffatte ipotesi di esercizio occasionale, cui il competente dipartimento ministeriale aveva risposto con una nota di contenuto interpretativo, confermativa dell'assoggettamento alla disposizione di ogni genere di attività esercitata dai notai piemontesi nella Valle d'Aosta^[7].

Sino a qui solo l'antefatto, potrebbe dirsi. In seguito, la nota ministeriale è stata, infatti, impugnata da tre notai iscritti a un consiglio notarile piemontese, i quali contestavano l'affermata estensione dell'accertamento linguistico all'esercizio occasionale di attività notarili, sostenendone la sproporzione rispetto alle finalità perseguite, di tutela delle minoranze linguistiche, e la natura discriminatoria per il trattamento differenziato da essa prodotto fra notai in posizione analoga^[8]. Il relativo giudizio amministrativo è stato definito in primo grado - a distanza di cinque anni dalla sua instaurazione, e a seguito della speciale trattazione riservata allo smaltimento dell'arretrato - dalla sentenza poc'anzi menzionata, con la quale è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso, a fronte della ritenuta inidoneità di una nota interpretativa, quale sarebbe quella di specie, a produrre una lesione diretta e immediata nella sfera giuridica dei ricorrenti^[9]. E, tuttavia, a tale esito decisorio^[10] il giudice amministrativo ha accompagnato - senza che ciò fosse necessario - anche un *obiter dictum*

nel quale ha valutato infondate le censure sollevate dai ricorrenti, che insistevano sul preteso contrasto fra il significato assegnato all'art. 1, comma 1, d.lgs. cit., e una pluralità di norme statutarie, costituzionali ed europee comunitarie, ma non concernevano l'eventuale travalicamento delle finalità assegnate dallo Statuto speciale al decreto legislativo di attuazione statutaria^[11]. La disamina, solo incidentale, dei profili di impugnazione ha portato lo stesso giudice a riconoscere la congruità della previsione sul requisito linguistico, come interpretata dalla nota, rispetto alla relativa *ratio* giustificatrice oggettiva, rinvenuta nel fatto che le attività notarili implicano, nella regione valdostana, il necessario confronto con le realtà linguistiche presenti nel territorio. Su tali basi, nella decisione si è rilevata altresì l'illogicità della differenziazione di trattamento - cui invece l'azione giudiziaria mirava - a seconda della natura occasionale o meno dell'esercizio dell'attività notarile *in loco*^[12].

Ne risulta, già da questi brevi cenni introduttivi, che sebbene la pronuncia si risolva in una mera declaratoria processuale, peraltro resa in esito a una trattazione semplificata^[13], nondimeno il suo peculiare oggetto di merito offre l'occasione per ritornare su un argomento di particolare interesse costituzionalistico, vale a dire l'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria quale fonte di produzione^[14]. La tematica è stata esaminata solo parzialmente nella pronuncia, a fronte della descritta delimitazione del *thema decidendum* dell'azione impugnatoria. Epperò, i limiti contenutistici di tale peculiare fonte appaiono senz'altro meritevoli di essere indagati, non solo - com'è accaduto nella pronuncia - in relazione a vizi strettamente di merito, ma, ancor più in radice, in riferimento al suo ontologico vincolo finalistico, l'attuazione statutaria, che ne è fondamento e al contempo orizzonte operativo^[15]. In effetti, quest'ultima verifica - pretermessa dalle difese dei ricorrenti, e non presa in considerazione dal giudice amministrativo - non può che apparire logicamente prioritaria, giacché orienta l'attività ermeneutica sulla disposizione di attuazione statutaria, e in particolare consente di selezionare, nel ventaglio dei possibili significati ascrivibili al disposto letterale - sempre che in concreto ve ne sia una pluralità -, quelli che possano dirsi rientranti nei confini dell'attuazione^[16].

2. La portata dibattuta del requisito linguistico per le attività notarili in territorio valdostano: i rapporti tra la disciplina di attuazione statutaria e la legge statale regolatrice della professione

Le premesse metodologiche esposte impongono, quindi, di saggiare la configurabilità di ciascuna delle due soluzioni interpretative della disposizione di attuazione statutaria in esame, come si è detto, l'una favorevole e l'altra contraria all'operatività del requisito linguistico in presenza di attività notarili solo occasionali nella regione. Si pone, cioè, l'esigenza di vagliare la reale consistenza del dubbio ermeneutico, ché altrimenti la portata della disposizione - nell'unico significato ritenuto, in tesi, sostenibile - potrebbe porsi in discussione, semmai, solo sul piano della legittimità, apparendo inevitabilmente un fuor d'opera ogni dissertazione intorno alla sua interpretazione, in senso stretto intesa. Si tratta di una disamina che, lungi dall'assumere rilievo solamente sotto l'aspetto teorico, non è priva di implicazioni concrete, dato che l'affermazione (o, per contro, il diniego) dell'incertezza applicativa costituisce un elemento di sicuro interesse in chiave prospettica, sia per ipotizzare le forme e i presupposti di un nuovo, eventuale contenzioso, nel quale tale incertezza possa essere eventualmente disputata, sia per valutare - è forse superfluo rilevarlo - l'opportunità e, nel caso, i contenuti di un ulteriore intervento normativo, anche in considerazione della natura della fonte interessata.

Senza approfondire, per il momento, questi aspetti di ordine generale^[17], e limitando il campo di osservazione ai contenuti della recente sentenza, si può rilevare che la verifica circa l'effettiva sussistenza della questione ermeneutica appare di per sé utile - anche in un'ottica particolare - a muovere qualche rilievo critico sulle argomentazioni addotte dal giudice amministrativo in riferimento al merito della controversia. Nella pronuncia, a ben vedere, sembra sia negata, alla base, l'esistenza di tale questione, sul presupposto che la tesi più restrittiva dell'ambito di applicazione della disposizione sarebbe contraria ai canoni ermeneutici. Invero, nonostante l'apparente absolutezza della conclusione, astrattamente riferibile a ogni criterio interpretativo, l'approdo si deve eminentemente all'utilizzo di due criteri ermeneutici, quello letterale e quello logico^[18]. L'icasticità del passo motivazionale - inevitabile, stante la sua estraneità alla *ratio decidendi* processuale della sentenza - sembra restituire il mancato confronto con altri criteri ermeneutici, quali ad esempio quelli che pongono l'accento su elementi sistematici e storici, il cui impiego avrebbe consentito di cogliere a pieno i termini della problematica insorta sul contenuto normativo dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001.

È indubbio, infatti, che la disciplina di attuazione statutaria in esame sia dotata di caratteri propri, se solo si considera che il suo oggetto - e, allo stato, anche la sua formulazione - implica una lettura combinata con la disciplina statale sulla professione notarile, rispetto alla quale essa istituisce un trattamento derogatorio operante anche nei riguardi di notai assegnati a sedi estranee al territorio valdostano. Pertanto, ai fini della individuazione del significato della disposizione, o dei suoi possibili significati, non pare possa essere pretermessa la ricostruzione dell'evoluzione che entrambe le discipline hanno avuto nel corso del tempo.

Procedendo con ordine, si può rilevare che l'originario tenore letterale dell'art. 1, comma 1, d.lgs. cit. riferiva il requisito della piena conoscenza della lingua francese alla sola assegnazione di una sede notarile nella regione^[19], quando ancora - all'epoca - l'art. 26, secondo comma, l.n., anch'esso nella sua formulazione originaria, consentiva al notaio lo svolgimento delle attività professionali solo entro il distretto notarile di assegnazione^[20]. La restante parte della disciplina di attuazione statutaria, rimasta ad oggi immutata, affidava l'accertamento linguistico a una commissione nominata con decreto del presidente della giunta^[21], indicava quali criteri per la valutazione e l'accertamento della lingua quelli richiesti dalla normativa regionale per i più alti livelli della funzione dirigenziale^[22], e tratteggiava le scansioni procedurali dell'accertamento^[23]. Sotto questo profilo, per i notai "di nuova nomina" si stabiliva che il consiglio notarile di Aosta dovesse presentare l'istanza per la nomina della commissione entro trenta giorni dalla pubblicazione dei concorrenti che avessero superato le prove scritte, e si faceva coincidere il termine di conclusione delle prove di accertamento con la pubblicazione dell'elenco delle sedi disponibili per l'assegnazione ai vincitori del concorso^[24]. Nella diversa ipotesi dei "notai in esercizio che intend[essero] concorrere per l'assegnazione di sedi vacanti in Valle d'Aosta" si prevedeva che gli stessi notai richiedessero al consiglio la presentazione dell'istanza, mentre non si disciplinava espressamente la tempistica di svolgimento delle prove di accertamento^[25].

La novella recata dal d.lgs. n. 26 del 2018, introduttiva della formulazione vigente dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001, faceva seguito a una duplice modifica sull'art. 26, secondo comma, l.n. *medio tempore* intervenuta. Con una prima estensione del perimetro territoriale di esercizio delle attività notarili, nel 2012, si prevedeva infatti che il notaio

avrebbe potuto recarsi per ragioni del suo ufficio in tutto il distretto della Corte d'appello e aprire un ufficio secondario nel distretto notarile di assegnazione^[26]. Con un secondo e ancor più significativo intervento, nel 2017, si stabiliva che tanto l'esercizio di attività notarili quanto l'apertura di un unico ufficio secondario sarebbero stati ammessi in tutto il territorio regionale o, in caso di distretto di Corte d'appello extra-regionale, nell'intero territorio distrettuale in ipotesi comprensivo di più regioni^[27]. Quindi, per quanto di interesse, la prima estensione rendeva possibile per i notai piemontesi l'esercizio occasionale della professione in Valle d'Aosta, solo la seconda consentiva loro l'apertura nella regione anche di un ufficio secondario.

Le modifiche della disciplina di attuazione statutaria seguivano di un anno quest'ultima novità legislativa, e apparivano da essa occasionate. In effetti, sia nella relazione che accompagnava la trasmissione dello schema di decreto al consiglio regionale^[28], sia nella discussione antecedente al rilascio del parere da parte del medesimo consiglio^[29] l'attenzione era focalizzata sull'esigenza di armonizzare la disciplina del 2001 con la neo-introdotta possibilità per i notai piemontesi di avere nella regione uffici secondari. Non veniva, invece, direttamente presa in considerazione l'ipotesi di esercizio nella regione di prestazioni notarili occasionali da parte degli stessi notai piemontesi, ipotesi che pure era già ammessa - come si è detto - a partire dal 2012. Ciononostante, il tenore testuale della novella richiedeva - e la disposizione di attuazione statutaria in esame tuttora richiede - il requisito linguistico, oltre che per l'assegnazione della sede, per l'esercizio nella regione di tutte le funzioni notarili di cui al secondo comma dell'art. 26 l.n., onde anche per l'apertura di un ufficio secondario e, almeno sul piano letterale, per lo svolgimento di attività occasionali^[30]. A tali modifiche, peraltro, non conseguiva l'introduzione di una precipua disciplina procedurale per l'accertamento della lingua francese nelle ipotesi aggiunte, di tal che si poneva - e si pone - l'ulteriore problema di un'eventuale applicazione analogica della disciplina prevista in relazione all'assegnazione nella regione della sede principale^[31].

Dunque, tirando le fila del discorso sotto questo profilo, si può osservare che, pur di fronte a un tenore letterale in sé inscalfibile nel ricomprendere l'esercizio occasionale della professione, l'adozione di altri canoni ermeneutici - non esplorati dal tribunale amministrativo regionale - sembrano lasciar intravedere argomenti non privi di consistenza a sostegno della soluzione opposta^[32]. Se ne ricava che i dubbi interpretativi alla base del quesito rivolto al Ministero, prima, e dell'azione giudiziaria amministrativa, poi, apparivano, e appaiono, meritevoli di un approfondimento maggiore di quello che è stato loro riservato - verosimilmente per le ragioni processuali contingenti di cui si è detto - nella pronuncia amministrativa.

3. I vincoli finalistici del decreto legislativo di attuazione statutaria in quanto fonte a carattere riservato e separato

Il processo ermeneutico della disposizione di attuazione statutaria impone, a questo punto, di verificare la conformità dei suoi possibili significati alle finalità proprie della fonte. Tale profilo non è stato affatto valorizzato nel caso di specie, considerato che il giudice amministrativo ha ricostruito la portata della disposizione senza tenere conto delle specificità dell'atto normativo in cui essa è ricompresa, trattato alla stregua di una normale fonte primaria^[33]. Eppure, anche in assenza di una precipua doglianza riferita alla (presunta) violazione della norma sulla produzione recata dallo Statuto speciale, ossia l'art. 48-bis St.

V.d'A.^[34], una siffatta verifica sembrava configurarsi quale ineludibile passaggio logico, prodromico a ogni dissertazione circa l'estensione contenutistica assegnata alla disposizione dalla nota interpretativa ministeriale, e in quella sede contestata^[35].

Per quanto di interesse, la tematica della delimitazione oggettiva del decreto legislativo di attuazione statutaria^[36] è stata istruita sia in una prospettiva olistica, guardando alla fonte quale *genus* comprensivo dei singoli modelli regionali speciali^[37], sia in un'ottica particolaristica, focalizzandosi sulle singole *species* definibili sulla base delle differenti formulazioni letterali delle disposizioni statutarie disciplinanti la fonte^[38]. La prima traiettoria di indagine si sofferma sull'enucleazione dei possibili contenuti del concetto di 'attuazione', che rappresenta la chiave di volta e, allo stesso tempo, il *trait d'union* delle diverse configurazioni regionali^[39]. In tal senso, l'oggetto tipico dell'attuazione è stato rinvenuto nella 'prima attuazione'^[40], che coinvolge il trasferimento di funzioni e risorse in relazione alle previsioni statutarie attributive di funzioni^[41], e nella cd. 'attuazione in senso stretto', che concerne la disciplina delle relazioni fra lo Stato e la regione interessata^[42].

In quest'ultima accezione, il contenuto attuativo non si esaurisce nella semplice 'definizione' delle competenze e funzioni della singola regione ad autonomia speciale - secondo, cioè, una logica di mera precisazione e completamento delle previsioni statutarie^[43] - o nel semplice 'coordinamento' delle stesse nelle ipotesi di interconnessione fra le materie affidate alla regione e le materie di competenza statale. Ma alla disciplina di attuazione compete anche una funzione di 'integrazione' delle disposizioni statutarie^[44], in coerenza con una concezione dinamica di invero della specialità regionale^[45]; e una simile funzione, una volta ammessa, è capace di giustificare la riconducibilità alla categoria normativa in esame anche di discipline che appaiono *praeter Statutum*^[46]. Anzi, l'ampiezza assegnata allo scopo integrativo nella prassi ha portato talora a interrogarsi addirittura sull'eventuale portata *contra Statutum* di singoli interventi pretesamente attuativi^[47].

Ad ogni modo, tralasciando queste ipotesi eccezionali, si può rilevare che l'attuazione concepita come 'integrazione' è idonea a fondare l'istituzione, tramite la fonte, di discipline derogatorie rispetto alla normativa generale dello Stato, funzionali ad adeguarne i contenuti agli elementi di peculiarità regionale. Se ne trae un evidente polimorfismo della disciplina integrativa, a fronte delle sue molteplici, potenziali direttrici di operatività. In effetti, l'attuazione come deroga incrocia l'essenza della specialità regionale, trovando paradigmatica concretizzazione, fra l'altro, proprio nella normativa di attuazione introdotta per la tutela, o comunque per la regolazione, di aspetti connessi alle realtà linguistiche della regione^[48].

4. (Segue.) La "specialità" del modello valdostano e le sue ricadute sull'interpretazione della disposizione di attuazione statutaria in esame

Alle osservazioni appena svolte sul tratto sostanziale comune della fonte intesa quale categoria unitaria, nel nostro caso deve inevitabilmente accompagnarsi la considerazione della specificità del modello valdostano, che si esplica sia sul piano procedimentale sia - ciò che qui rileva - sul piano contenutistico^[49]. Nel contesto regionale di interesse, l'originaria assenza di una disposizione statutaria disciplinante l'attuazione in termini generali è stata superata con l'introduzione del menzionato art. 48-bis, ad opera della legge cost. n. 2 del 1993. Tale disposizione individua il possibile oggetto della fonte con un livello di dettaglio

sconosciuto alle corrispondenti previsioni degli altri Statuti speciali, descrivendo un duplice corpo normativo, vale a dire “le disposizioni di attuazione” e “le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l’ordinamento della regione Valle d’Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione”^[50]. E, se l’attuazione trova evidentemente corrispondenza negli altri modelli regionali, l’armonizzazione costituisce una singolarità del modello valdostano, la cui previsione si presta a letture, anche contrastanti, volte a valorizzarla quale *proprium* della specialità della regione ovvero, a ridurla, all’inverso, a semplice specificazione della finalità attuativa^[51].

Senza poter qui approfondire la problematica dei rapporti fra i due contenuti normativi, nelle sue sfaccettature e ricadute, si può comunque rilevare che l’armonizzazione sottende la finalità di adattare le normative statali al contesto peculiare dell’ordinamento valdostano, e in tale significato essa sembra sovrapporsi al concetto di attuazione intesa come ‘integrazione’, e in particolare a quello di attuazione come ‘deroga’ rispetto all’ordinamento statale^[52]. Sul piano teorico, la sovrapposizione pare solamente parziale, considerato che la pluralità di forme nelle quali l’armonizzazione è suscettiva di manifestarsi potrebbe, a ragione, indurre a escludere che la sua portata applicativa si consumi nella deroga. E, anzi, siffatta duttilità dovrebbe suggerire l’adozione di un approccio casistico, che consenta di declinare il contenuto a seconda del campo ordinamentale interessato o degli scopi perseguiti dall’intervento normativo. Ma se pure si accedesse alla tesi opposta, che nega la distinzione fra attuazione e armonizzazione, anche in tal caso l’espressa menzione della seconda nello Statuto speciale non sarebbe privo di ricadute concrete. L’endiadi che ne risulterebbe - ossia ‘attuazione’ e ‘armonizzazione’ - sarebbe comunque in grado di rafforzare il fondamento della sopra descritta finalità di integrazione statutaria, e quindi di giustificare l’ampliamento della fonte, che a ben vedere si è realizzato nell’esperienza valdostana^[53].

Quindi, così ricostruite le finalità che lo Statuto speciale assegna alla fonte, sembra possibile ricondurre ad esse la disposizione di attuazione rilevante nel caso di specie, che - come si è osservato in precedenza^[54] - istituisce una deroga rispetto alla legge notarile in merito ai requisiti di esercizio della professione. In tale ottica, infatti, la previsione si pone anzitutto in una logica di ‘armonizzazione’, in quanto è volta ad adattare l’operatività della disciplina statale a un contesto nel quale la professione deve confrontarsi con atti pubblici redatti anche in lingua francese, e a un territorio - quello regionale valdostano - inserito all’interno di un distretto di Corte d’Appello extra-regionale. Al contempo, la stessa previsione configura una disposizione di ‘attuazione’ avente funzione integrativa della disciplina statutaria, giacché individua i termini entro cui il principio del bilinguismo deve essere assicurato nell’esercizio di una professione avente anche risvolti pubblicitari^[55].

Dunque, ciascuna delle due direttrici descritte porta a ritenere congruenti con le finalità della fonte tanto le ragioni che giustificano l’introduzione della deroga, quanto i mezzi attraverso cui tali finalità sono realizzate, quale che sia il significato, restrittivo o estensivo, da attribuirsi alla disposizione di attuazione statutaria. E, infatti, al pari della disciplina sulle forme di esercizio professionale “stabilizzato”, anche quella sull’esercizio occasionale appare meritevole di essere adattata all’ambito regionale speciale, e a tal fine l’accertamento della lingua francese sembra costituire un mezzo giustificabile e adeguato, in considerazione sia del bilinguismo nella regione, sia dei caratteri propri della professione.

5. Il rapporto fra i vincoli finalistici e gli ulteriori (eventuali) vincoli contenutistici discendenti dalla natura subcostituzionale della fonte: l'ipotesi peculiare dell'attuazione come deroga alla normativa generale statale

La riconducibilità alle finalità di attuazione e armonizzazione dell'*an* e del *quomodo* dell'intervento normativo in esame finisce per restringere, di fatto, il perimetro di operatività di quegli ulteriori limiti contenutistici che discendono dalla natura subcostituzionale della fonte^[56]. In altri termini, in presenza - come nel caso di specie - di una disposizione attuativa che assolve una funzione derogatoria rispetto alla normativa generale statale, la valutazione circa la sua compatibilità con la relativa norma sulla produzione sembra sovrapporsi, almeno in parte, con il sindacato sul merito della deroga, e in particolare con riguardo all'idoneità della *ratio*, all'adeguatezza della misura e alla sproporzione delle implicazioni. In tal senso, sembra potersi affermare, in linea teorica, che l'inidoneità della giustificazione fondante l'introduzione del trattamento differenziato è in grado di determinare l'illegittimità della disciplina attuativa, prim'ancora che per profili strettamente di merito, più in radice per il superamento dei confini oggettivi ad essa assegnati dallo Statuto speciale. Allo stesso modo, l'adozione di mezzi, in tesi, non adeguati agli scopi (pur idonei) dell'intervento normativo si traduce nell'illegittimità della medesima disciplina attuativa per la sua estraneità alla finalità propria, in quanto essa non sarebbe capace di assicurarne il perseguimento. E, ancora, l'eventuale sproporzione (per eccesso) delle misure previste comporta l'illegittimità della disciplina attuativa, quanto meno per quegli aspetti della stessa disciplina che comportino il travalicamento della menzionata finalità propria.

Una dimostrazione di quanto appena osservato può trarsi, su di un piano particolare, proprio dal caso deciso con la recente sentenza esaminata. Se, infatti, il giudice amministrativo avesse anzitutto verificato la conformità della soluzione interpretativa contestata rispetto alla rilevante norma sulla produzione, non avrebbe dovuto neppure svolgere la valutazione logicamente successiva - invece, come si è detto, la sola in concreto compiuta - in ordine ai presunti vizi di merito. La valorizzazione della specificità della fonte già nell'ambito del processo ermeneutico avrebbe consentito di individuare con maggiore precisione la ragione giustificatrice della deroga, ossia *breviter* l'adattamento della disciplina statale allo svolgimento nella regione speciale della professione notarile. Il che sarebbe apparso sufficiente a far riconoscere - per le motivazioni sopra illustrate - idonea, adeguata e proporzionata la previsione del requisito linguistico anche in caso di esercizio occasionale delle attività notarili, e avrebbe altresì portato a considerare le ricadute operative sui notai piemontesi quali inevitabili effetti riflessi di una disciplina derogatoria, derivanti dal singolare inserimento del territorio regionale nel distretto della Corte d'appello di Torino^[57].

D'altronde, tale superfluità della disamina dei vizi di merito, lungi dal discendere da un'ipotetica unicità del caso di specie, è manifestazione concreta - o, meglio, sarebbe stata manifestazione concreta - di quelle caratteristiche affatto particolari che connotano l'assoggettamento dei decreti legislativi di attuazione statutaria a un eventuale sindacato di legittimità (costituzionale). La letteratura ha, infatti, segnalato che la considerazione delle peculiarità ontologiche della fonte - nella quale si sostanzia l'incontro delle volontà politiche statali e regionali in esito a un procedimento speciale - trova corrispondenza, quale dato ricavabile dalla prassi giudiziaria, nell'adozione di un atteggiamento di *self-restraint* della

Corte costituzionale, riscontrabile non soltanto nell'esame dei vizi di competenza, ma anche in relazione ai vizi di merito. In effetti, se la valutazione circa la corrispondenza alle finalità proprie costituisce - come sembra dover essere - il *prius* logico di ogni processo ermeneutico sulla fonte anche quando non siano formalmente censurati vizi di competenza, l'interpretazione dei concetti di 'attuazione' o di 'armonizzazione' è suscettiva di inevitabili ripercussioni sulle valutazioni di merito^[58].

La correlazione fra vizi di competenza e di merito emerge, d'altro canto, dagli approdi della stessa giurisprudenza costituzionale. Se ne ha evidenza, ad esempio, nella paradigmatica sentenza n. 213 del 1998^[59], nella quale la Corte costituzionale ha escluso di poter estendere la disciplina attuativa della regione Trentino Alto-Adige allora in esame, relativa all'uso della lingua tedesca e ladina nei processi giurisdizionali, a quelli dinanzi al tribunale militare di Verona. In tal caso, l'infondatezza della questione - che era stata sollevata per soli vizi di merito - è dipesa proprio dalla necessaria enfattizzazione dei caratteri propri della fonte, e in particolare dal fatto che l'ampliamento operativo prospettato dal giudice rimettente avrebbe determinato una rottura del rapporto di congruenza fra normativa di attuazione e disciplina statutaria. È significativo, peraltro, che proprio in quell'occasione il Giudice delle leggi abbia chiarito, in termini generali, che il controllo di costituzionalità sui decreti legislativi di attuazione statutaria può svolgersi "quando [essi] contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia", con l'ulteriore precisazione che "al di fuori di questa eventualità, [tali fonti] rappresentano, tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti"^[60]. Ma un siffatto legame fra le due tipologie di vizi, di competenza e di merito, sembra confermarsi, inoltre, anche nei pur rari casi di dichiarazioni di illegittimità costituzionale^[61], come può trarsi dal più recente e rigoroso orientamento emerso nel sindacato sulle norme attuative siciliane in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli, orientamento che ha trovato espressione nelle sentenze nn. 9 e 120 del 2024^[62].

6. Conclusioni: le perduranti incertezze interpretative sulla portata del requisito linguistico per la professione notarile e il relativo seguito (politico e giudiziario)

L'indagine condotta porta, quindi, a condividere solo negli esiti il giudizio di infondatezza espresso dal giudice amministrativo - in un passaggio incidentale della sentenza - sui profili di illegittimità prospettati dai notai ricorrenti circa l'interpretazione della disposizione di attuazione statutaria oggetto della nota ministeriale impugnata. Come si è visto, la natura della fonte normativa assume rilievo assolutamente centrale sia nel processo ermeneutico, inteso quale operazione di estrazione dei possibili significati dal significante, sia nel successivo processo valutativo, ossia nella verifica della conformità di tali significati alle norme sovraordinate. E, nella specie, un adeguato apprezzamento di tale natura avrebbe dovuto indurre a far esaminare prioritariamente la congruenza fra l'interpretazione estensiva assegnata alla disposizione e le finalità della fonte, quindi l'attuazione statutaria e l'armonizzazione. Sicché, riconosciuta la sussistenza di tale corrispondenza, nei termini che si sono illustrati, si sarebbe disvelata anche l'inconsistenza degli argomenti addotti a sostegno dei motivi di annullamento della nota ministeriale, in quanto la loro configurazione insisteva su aspetti - la sproporzione della misura e la disparità di trattamento determinata dalla stessa - invero già oggetto di considerazione nell'ambito della valutazione, logicamente anteriore, intorno alla congruità finalistica della disposizione^[63].

A questo punto, è però opportuno precisare che le notazioni critiche sinora svolte investono (soltanto) le ragioni per le quali non sembra possibile censurare l'interpretazione estensiva predicata dall'atto impugnato nel giudizio amministrativo. Queste stesse notazioni, all'inverso, non escludono affatto che - spostandosi su di un diverso livello discorsivo - anche l'altra soluzione ermeneutica, quella prospettata dai ricorrenti, fosse (e sia) ragionevolmente accettabile o comunque suffragabile. E, d'altronde, pare pleonastico osservare - senza voler apparire didascalici - che altro è affermare la riconducibilità a detta disposizione del significato più ampio (che ricomprende l'esercizio occasionale della professione notarile) e l'impossibilità di muovere su di esso censure sul piano della legittimità, altro è negare - tesi che qui non si intende sostenere - che alla disposizione sia ascrivibile anche un diverso significato, più restrittivo.

Certo, l'interpretazione affermata nella nota ministeriale sembra essere quella più coerente tanto con il tenore letterale della disposizione, che rinvia all'art. 26, secondo comma, l.n. nel suo complesso, quanto con la *ratio* oggettiva dell'intervento normativo derogatorio, il quale risulta giustificabile in relazione a ogni attività notarile. Nondimeno, a tali argomenti se ne possono contrapporre diversi che militano nel senso opposto. E, infatti, depongono in favore dell'interpretazione restrittiva sia la natura della disposizione, in tesi suscettiva di stretta interpretazione proprio in quanto derogatoria, sia le ragioni alla base della novella legislativa che ha portato all'attuale formulazione, apparentemente occasionata dalla (allora) neo-introdotta possibilità per i notai piemontesi di aprire uffici secondari in Valle d'Aosta^[64], sia la sistematica nella quale la stessa disposizione si inserisce, considerato che manca, nel corpo normativo recato dal d.lgs. n. 263 del 2001, una precipua disciplina della procedura di accertamento linguistico per le ipotesi di esercizio occasionale^[65].

Nella specie, in definitiva, si è al cospetto di una questione di pura ermeneutica, in quanto entrambe le contrapposte soluzioni interpretative sono in concreto sostenibili. A fronte di siffatte incertezze sembra auspicabile, anche in coerenza con le specificità della fonte recante la disposizione qui di interesse^[66], un nuovo intervento normativo volto a dipanare i perduranti nodi interpretativi, il quale potrebbe rappresentare l'occasione per modulare il requisito linguistico, nei suoi aspetti sostanziali e procedurali, alle ipotesi di esercizio occasionale della professione nel territorio valdostano^[67]. E, sul punto, l'idoneità della disciplina a produrre effetti anche sull'attività dei notai dei distretti piemontesi potrebbe portare a valutare l'opportunità di un coinvolgimento della regione Piemonte secondo una logica di leale cooperazione^[68].

In attesa di un simile intervento, tuttavia, non può escludersi che i dubbi interpretativi sulla disposizione si ripropongano in sedi giudiziarie diverse da quella nella quale è stata resa la pronuncia in commento. In tale ottica, si può prefigurare - invero non senza qualche profilo di criticità sul piano processuale - l'instaurazione di un'azione giudiziaria, dinanzi al giudice civile, avente ad oggetto l'accertamento del diritto dei notai appartenenti ai distretti piemontesi di esercitare occasionalmente la professione nel territorio valdostano, anche in assenza dell'accertamento della conoscenza della lingua francese^[69]. Non solo, ma si può anche ipotizzare che le incertezze operative sulla disposizione assumano rilievo sul piano disciplinare, in caso di esercizio dei relativi poteri sanzionatori nei riguardi di un notaio che, assegnato a un distretto notarile piemontese e privo di sede secondaria nel territorio valdostano, abbia comunque formato (occasionalmente) un atto nella regione speciale, su richiesta di un cliente. In quest'ultimo scenario, tuttavia, alle questioni interpretative già

descritte se ne affiancherebbero altre, ancor più significative, in ragione dei rapporti che si verrebbero a istituire fra la disposizione di attuazione statutaria e la disciplina sanzionatoria disciplinare^[70], in particolare per le ricadute che si avrebbero sul piano ermeneutico a causa dell'assunzione, da parte della prima, di una funzione integrativa della fattispecie di illecito^[71]. Se ne ricava, dunque, che anche nei contesti processuali appena tratteggiati – così come in quelli ulteriori che, in astratto, possano immaginarsi^[72] – si presentano difficoltà di non secondaria importanza, il che induce a nutrire perplessità intorno all'idoneità di tali sedi giudiziarie a costituire il “luogo” di risoluzione della disputa interpretativa^[73].

1. Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università di Torino. [↑](#)
2. T.A.R. Lazio-Roma, sez. I stralcio, sent. 2 febbraio 2024 (dep. 29 aprile 2024), n. 8449, reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it/ (ultimo accesso: 30 luglio 2024). [↑](#)
3. Cfr. art., comma 1, d.lgs. 22 maggio 2001, n. 263, recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di accertamento della lingua francese per l'assegnazione di sedi notarili*. [↑](#)
4. Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. 2 marzo 2018, n. 26, recante *Norma di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 263, in materia di accertamento della conoscenza della lingua francese per l'assegnazione di sedi notarili*. [↑](#)
5. La versione vigente della disposizione, risultante a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 26 del 2018 prevede che “

er ottenere l'assegnazione di una sede nella regione e per l'esercizio nella stessa regione delle funzioni notarili ai sensi dell'articolo 26, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e successive modificazioni, al notaio è richiesta la piena conoscenza della lingua francese, accertata da una commissione nominata con decreto del presidente della giunta e composta da un rappresentante del collegio notarile, un rappresentante del Ministero della giustizia ed un rappresentante della regione.”. [↑](#)

6. Cfr. art. 26, secondo comma, legge 16 febbraio 1913, n. 89 (*Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili*; d'ora in poi “l.n.”, che nella formulazione vigente così recita: “Il notaio può recarsi, per ragione delle sue funzioni, in tutto il territorio della regione in cui si trova la propria sede, ovvero in tutto il distretto della Corte d'appello in cui si trova la sede, se tale distretto comprende più regioni. Salve in ogni caso le previsioni dell'articolo 82, può aprire un unico ufficio secondario in qualunque comune della regione ovvero in tutto il distretto della Corte d'appello se tale distretto comprende più regioni.”. [↑](#)
7. Cfr. la nota interpretativa del Dipartimento per gli Affari di Giustizia – Direzione Generale della Giustizia Civile Ufficio II – Reparto Notariato, Protocollo m_dg.DAG:30/11/2018.0239873.U. [↑](#)
8. Nella sentenza si legge che, secondo i ricorrenti, “la interpretazione resa [sull'] articolo 1, comma 1, del D.lgs. 22 maggio 2001, n. 263, come modificato dall'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 2 marzo 2018, n. 26 [...] nel parere impugnato [*recte*, nella nota impugnata], sarebbe contraria ai principi costituzionali e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in quanto trasformerebbe gli interventi legislativi adottati per la protezione di idiomi di gruppi locali di minoranza in metodi orientati a privilegiare realtà minoritarie.”. E, ancora, nella pronuncia si legge che i ricorrenti “assumono che, se per la stabile organizzazione di uno studio notarile (cioè per l'assegnazione di una sede notarile in Valle d'Aosta) apparirebbe proporzionato e non discriminatorio, in confronto allo scopo perseguito, assicurare il bilinguismo dell'ufficiale rogante (il quale verosimilmente deve confrontarsi quotidianamente con le diverse realtà linguistiche del territorio) e alla medesima conclusione potrebbe giungersi anche per l'apertura di un c.d. ufficio secondario di un notaio in Valle d'Aosta (che assume le forme della stabile organizzazione), nessuna proporzione del mezzo risulterebbe invece rinvenibile nel considerare il *genus* attività notarile attratto nell'[l']obbligo dell'accertata conoscenza della lingua francese anche per l'attività notarile occasionale, non connotata dai requisiti della stabile organizzazione, in quanto avente, quale principale caratteristica, quella di essere sollecitata direttamente dalla parte e non di essere il risultato di una scelta basata

sulla presenza territoriale del notaio. D'altra parte, estendere l'obbligo della conoscenza della lingua francese ad ogni notaio piemontese che presti attività occasionale in Valle d'Aosta risulterebbe, secondo i ricorrenti, altresì discriminatoria in quanto imporrebbe una barriera funzionale tra soggetti aventi gli stessi requisiti soggettivi ed oggettivi, differenziati solo dalla allocazione della sede principale o secondaria nel territorio della Repubblica." (si v. T.A.R. Lazio-Roma, sent. cit., § 1 *Fatto*). [↑](#)

9. Cfr. T.A.R. Lazio-Roma, sent. cit., § 1.1. *Dir.*, ove si ribadisce l'orientamento giurisprudenziale, secondo cui "in presenza di circolari interpretative, ovvero di atti attraverso i quali l'amministrazione si sia limitata a fornire chiarimenti di carattere interpretativo sulla normativa di settore, non ricorre, a mezzo di esse, la fissazione di regole caratterizzate da una chiara incidenza sulla sfera giuridica dei terzi, non essendo dotate di quel crisma dell'autonoma lesività che ne giustifica la possibilità di immediata ed autonoma impugnazione. [↑](#)
10. Peraltro, a fronte dell'incidenza della disposizione oggetto di interpretazione sui requisiti di esercizio della professione notarile, e delle potenziali ricadute disciplinari in caso di violazione della medesima disposizione (su cui si tornerà *infra*, si v. § 6), sembra possibile dubitare della riaffermazione nella specie dell'orientamento giurisprudenziale alla base dell'esito processuale di inammissibilità. [↑](#)
11. Il motivo di annullamento onnicomprensivo formulato dalla difesa dei notai ricorrenti concerneva la violazione e/o falsa applicazione, oltre che della stessa disposizione di attuazione statutaria (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001) in tesi interpretata erroneamente, della norma statutaria sul bilinguismo (art. 38 St. V.d'A.), degli obblighi costituzionali in tema di uguaglianza e minoranze linguistiche (artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.) e dei correlativi obblighi comunitari (art. 167 TFUE). [↑](#)
12. Cfr. T.A.R. Lazio-Roma, sent. cit., § 1.1. *Dir.*, quanto al passaggio motivazionale in cui sono valutati incidentalmente i vizi di merito. Vi si legge che i notai "svolgono un'attività che, implicando un quotidiano confronto con le diverse realtà linguistiche presenti nel territorio regionale di riferimento, è necessario posseggano la conoscenza della lingua francese secondo le modalità previste dalla norma. Né tale previsione appare discriminatoria rispetto alla posizione dei notai che non esplicano le loro funzioni in Val d'Aosta, posto che un simile requisito viene richiesto ai fini dell'equo bilanciamento dei diversi interessi caratterizzanti le realtà specifiche della regione.". Si aggiunge, inoltre, che "sarebbe illogico diversificare il grado di conoscenza della lingua francese richiesta ai notai che svolgono la professione in Val d'Aosta in relazione alle modalità organizzative in cui la stessa si esplica, non potendosi far derivare una tale diversità di disciplina (che la norma, invero, non prevede affatto e che, anzi, si porrebbe in contrasto con i canoni di interpretazione) dalla occasionalità o meno dell'esercizio dell'attività stessa.". [↑](#)
13. Si tratta della procedura di smaltimento dell'arretrato prevista dall'art. 87, comma 4-bis, c.p.a.. [↑](#)
14. Sotto questo profilo, cfr. *ex multis* le opere monografiche di M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, spec. pp. 111 ss.; M. Sias, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012; G. Grimaldi, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, Palermo, 1969; G. La Barbera, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano*, Milano, 1967; A. Bracci, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961; nonché le voci di F. Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, 1988, pp. 1-24; V. Casamassima, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, 2006, pp. 1736-1743. Sotto altro profilo, non direttamente rilevante in questa sede, le riflessioni scientifiche sul decreto legislativo di attuazione statutaria concernono anche la sua attitudine a costituire parametro interposto di costituzionalità o - a seconda delle prospettive - comunque a estendere il parametro di costituzionalità: cfr. M. Siclari, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, pp. 95-109; Id. *La tecnica delle «norme interposte»*, in R. Romboli (cur.), *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio*, in *Il Foro italiano*, 1998, V, col. 379; A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (cur.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, 507. Sulla natura della fonte cfr. anche S. Bartole, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *le Regioni*, 1985, pp. 1141-1155; R. Louvin, *Le norme d'attuazione come fonte giuridica dinamica*, in R. Toniatti (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, 85-101; M. Plutino, *I decreti legislativi del Governo contenenti «norme di attuazione» degli Statuti speciali*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte*

costituzionale e giudici, Torino, 2011, pp. 105-134. Ancor più in generale sul concetto di attuazione, cfr. le voci di G. Amato, *Disposizioni di attuazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964, pp. 209-219; G. Lombardi, *Disposizioni di attuazione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. V, 1964, pp. 1129-1132. [↑](#)

15. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale è costante: da ultimo in Corte cost., sent. 4 luglio 2024, n. 120, n. 5.2 *Cons. dir.* si è ribadito che "le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, e sono dotate di competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica"; esse "sono pertanto idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto, tuttavia, dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale". [↑](#)
16. Si fa riferimento al canone interpretativo dell'interpretazione conforme ai limiti di competenza della fonte: sull'impostazione dei rapporti con le leggi statali e regionali in termini di competenza, si rinvia a quanto si dirà *infra*, nei §§ 3-5, e per i riferimenti della letteratura, nt. 35. [↑](#)
17. Nel paragrafo conclusivo si tornerà sul possibile seguito, sia giudiziario che politico: si v. *infra*, § 6. [↑](#)
18. Si fa riferimento, in particolare, al passaggio motivazionale in cui il giudice amministrativo osserva che non si potrebbe diversificare il trattamento a seconda delle modalità organizzative di esercizio della professione, se stabili ovvero occasionali, in quanto si tratterebbe di una "diversità di disciplina [...] che la norma, invero, non prevede affatto e che, anzi, si porrebbe in contrasto con i canoni di interpretazione": cfr. T.A.R. Lazio-Roma, sent. cit., § 1.1. *Dir.* [↑](#)
19. Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001, nella sua formulazione originaria: "Per ottenere l'assegnazione di una sede nella regione, al notaio è richiesta la piena conoscenza della lingua francese [...]". [↑](#)
20. Cfr. art. 26, secondo comma, l.n., nel testo precedente rispetto alle modifiche apportate dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27: "Il notaio potrà recarsi, per ragioni delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto in cui trovasi la sua sede notarile, sempreché ne sia richiesto.". [↑](#)
21. Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. cit. secondo cui la commissione era, ed è, "nominata con decreto del presidente della giunta e composta da un rappresentante del collegio notarile, un rappresentante del Ministero della giustizia ed un rappresentante della regione.". [↑](#)
22. Cfr. art. 1, comma 2, d.lgs. cit.: "I criteri per la valutazione e l'accertamento della conoscenza della lingua francese sono quelli richiesti dalla normativa regionale per i più alti livelli della funzione dirigenziale.". [↑](#)
23. Cfr. art. 2 d.lgs. cit.: "1. La commissione di cui all'articolo 1 è nominata su richiesta del consiglio notarile di Aosta, entro venti giorni dalla data della richiesta. 2. Nel caso di notai di nuova nomina, tale istanza deve essere presentata al presidente della giunta entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'elenco dei concorrenti che hanno superato le prove scritte nel concorso per esame di cui al regio decreto 22 dicembre 1932, n. 1728. Le prove di accertamento della conoscenza della lingua francese devono concludersi prima della pubblicazione dell'elenco delle sedi disponibili per l'assegnazione ai vincitori del concorso per esame. 3. Nel caso di notai in esercizio che intendano concorrere per l'assegnazione di sedi vacanti in Valle d'Aosta, gli stessi, in qualunque tempo, possono richiedere al consiglio notarile la presentazione dell'istanza di cui al comma 1 del presente articolo.". [↑](#)
24. Cfr. art. 2, comma 2, d.lgs. cit. [↑](#)
25. Cfr. art. 2, comma 3, d.lgs. cit. [↑](#)
26. Cfr. art. 26, secondo comma, l.n., nel testo precedente rispetto alle modifiche apportate dalla legge 4 agosto 2017, n. 124: "Il notaio può recarsi, per ragione delle sue funzioni, in tutto il territorio del distretto della Corte d'Appello in cui trovasi la sua sede notarile, ed aprire un ufficio secondario nel territorio del distretto notarile in cui trovasi la sede stessa.". [↑](#)
27. Cfr. art. 26, secondo comma, l.n. nel testo vigente (si v. *supra*, nt. 5), risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 144, lett. b), legge n. 124 del 2017, cit. [↑](#)
28. Cfr. la Relazione di accompagnamento alla trasmissione dello schema di decreto legislativo, da parte del Sottosegretario di Stato per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota in data 31 gennaio 2018, prot. DAR 0001718 P-4.37.1.4.1. In tale relazione, dapprima, si segnalava che "al fine di armonizzare" la normativa statale recata dalla legge notarile, come modificata dalla legge n. 124 del 2017, cit., "con l'ordinamento vigente nella regione per effetto del decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 263 [...] sono necessarie alcune puntualizzazioni". E, al

capoverso immediatamente successivo, si chiariva che “[c]on l’art. 1” dello schema del decreto legislativo trasmesso - quello relativo alle modifiche sull’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001 - “si precisa, pertanto, la necessità di accertamento della piena conoscenza della lingua francese, oltre che per ottenere come oggi previsto l’assegnazione di una sede nella regione, anche *per l’apertura nella regione di sedi secondarie per l’esercizio nella regione stessa delle funzioni in forma associata ai sensi dell’articolo 26, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89.*” (corsivi nostri). [↑](#)

29. Cfr. il Resoconto integrale del dibattito consiliare del 6 febbraio 2018, in vista dell’espressione del parere sullo schema di decreto legislativo in questione (oggetto n. 3217/XIV). [↑](#)
30. In particolare, l’aggiunta alla disposizione di attuazione statutaria non si limita al secondo periodo dell’art. 26, secondo comma, l.n., che si riferisce nello specifico all’apertura di uffici secondari, ma si estende anche al primo periodo di detta disposizione, al quale è - appunto - riconducibile l’esercizio occasionale della professione notarile. [↑](#)
31. Si segnala, inoltre, che l’intervento del 2018 non ha apportato modifiche al titolo del d.lgs. n. 263 del 2001, che quindi, nonostante l’ampliamento operativo del requisito linguistico, continua a riferirsi soltanto alla materia dell’“accertamento della conoscenza della lingua francese per l’assegnazione di sedi notarili”, e non anche alle ulteriori “funzioni notarili” ex art. 26, secondo comma, l.n.; e, inoltre, nessun riferimento a queste ultime funzioni è rinvenibile nel titolo del d.lgs. n. 26 del 2018. La disciplina attualmente vigente trova, peraltro, corrispondenze solo parziali nella normativa attuativa dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige. In tale contesto, la disciplina rilevante - inserita nell’ampio corpo normativo delle norme di attuazione *in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari* di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, ss. mm. - richiede, oggi, la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, al pari della disciplina relativa alla Valle d’Aosta, sia “

er ottenere l’assegnazione di una sede nella provincia di Bolzano”, sia “per l’esercizio nella stessa Provincia delle funzioni notarili ai sensi dell’art. 26, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89”. Senonché, pur a fronte di una disposizione apparentemente analoga, le problematiche interpretative - pure esistenti - si propongono con minore efficacia, considerato che il territorio provinciale oggetto della disciplina derogatoria, coincidente con il distretto notarile di Bolzano, è inserito all’interno di un distretto di Corte d’appello regionale, vale a dire quello di Trento. Di tal che, la normativa di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige non produce quegli effetti extra-regionali, che sono invece alla base della disputa interpretativa sulla disciplina attuativa valdostana. [↑](#)

32. Sul punto si ritornerà anche nelle riflessioni conclusive: si v. *infra*, § 6. [↑](#)
33. La mancata considerazione della questione può spiegarsi solo parzialmente con il ristretto perimetro del motivo di impugnazione formulato dai ricorrenti, i quali non rivolgevano specifiche censure riferite a una presunta violazione dell’art. 48-bis St. V.d’A., ossia della pertinente norma sulla produzione. [↑](#)
34. L’art. 48-bis St. V.d’A. stabilisce, al primo comma, che “Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l’ordinamento della regione Valle d’Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione”; e, al secondo comma, che “Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d’Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso.”. [↑](#)
35. Sulla natura di fonte atipica di rango primario del decreto legislativo di attuazione statutaria, cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996 p. 200, il quale riconduce la fonte alla categoria delle “leggi costituzionalmente tenute a esercitare una *particolare competenza*, con l’esclusione di tutte le altre componenti l’ambito della legislazione statale ordinaria”. [↑](#)
36. Le relazioni del decreto legislativo di attuazione statutaria sia con gli atti legislativi regionali, sia con gli atti legislativi statali si spiegano sul piano della competenza: cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., p. 147; P. Giangaspero, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, in R. Bin, L. Coen (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, p. 115, G. Grimaldi, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, cit., p. 56; A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma,

- 1977, p. 273; F. Sorrentino, G. Caporali, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, 1994, p. 103. Più in generale, in tal senso cfr. anche L. Paladin, *Le fonti del diritto*, cit., p. 200 [↑](#)
37. Cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., spec. pp. 116 ss.; G. Lombardi, *Disposizioni di attuazione*, cit., pp. 1129-1132; G. Amato, *Disposizioni di attuazione*, cit., pp. 209-219. [↑](#)
38. Cfr. R. Louvin, *Le norme d'attuazione come fonte giuridica dinamica*, cit., pp. 85-86, osserva che “[l]a ricostruzione dogmatica unitaria di questa fonte si limita all’osservazione che si tratta di decreti legislativi adottati dal Consiglio dei Ministri per delega permanente ed elaborati da Commissioni paritetiche fra rappresentanti del Governo e delle Regioni o Province autonome interessate. Per il resto, ogni ente territoriale ha seguito percorsi differenziati per le proprie norme attuative, dando vita a sette storie diverse, se si considerano nella loro particolarità, oltre alle Regioni, anche le distinte vicende proprie delle Province autonome di Trento e Bolzano.”. [↑](#)
39. Sulla “polivalenza” del concetto di “attuazione”, cfr. G. Amato, *Disposizioni di attuazione*, cit., pp. 209-221. [↑](#)
40. Cfr., ancora, G. Amato, *Disposizioni di attuazione*, cit., 219 [↑](#)
41. Cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, pp. 117-122. Peraltro, al riguardo R. Louvin, *Le norme d'attuazione come fonte giuridica dinamica*, cit., p. 87, osserva che “la dinamica di trasferimento delle competenze si è sostanzialmente arrestata, mentre spazi nuovi si aprono soprattutto in termini di armonizzazione e raccordo legislativo a seguito di interventi massicciamente incursivi da parte del legislatore nazionale.”. [↑](#)
42. In questi termini, cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., p. 116, il quale riferisce il concetto di ‘attuazione in senso stretto’ alla disciplina di “vari profili delle relazioni fra lo Stato e la singola Regione speciale”. [↑](#)
43. Cfr. G. Lombardi, *Disposizioni di attuazione*, cit., p. 1131. [↑](#)
44. Cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 133-140. [↑](#)
45. In proposito, cfr. R. Louvin, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre regioni*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Valle d’Aosta/Vallée D’Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 253, il quale individua nelle norme di attuazione statutaria “la chiave per dinamizzare e accompagnare l’evoluzione del sistema autonomistico”. [↑](#)
46. In giurisprudenza, cfr. *ex multis* Corte cost., sent. 6 maggio 2009, n. 132, n. 2 *Cons. dir.*, nella quale si ribadisce che “le norme di attuazione degli statuti regionali ad autonomia speciale, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, possono anche avere un contenuto *praeter legem*, «nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano», con il «limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello Statuto» (sentenze n. 341 del 2001, n. 212 del 1984 e n. 20 del 1956).” [↑](#)
47. Cfr. R. Louvin, *Le norme d'attuazione come fonte giuridica dinamica*, cit., p. 88, il quale rileva che le norme attuative più di recente “hanno presentato contenuti non solo *secundum* o *praeter*, ma in qualche caso addirittura *contra statutum* (come, nei fatti, avvenuto con il d. lgs. 21 dicembre 2016, n. 259).” Per problematiche ipotesi di norme attuative *contra Statutum*, cfr. anche M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., p. 140. [↑](#)
48. Cfr. le osservazioni di M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., pp. 135 ss., il quale osserva che la funzione integrativa dello Statuto speciale “non attiene soltanto alla ridefinizione delle materie di competenza regionale (o provinciale), ma può coinvolgere anche le deroghe all’ordinamento generale disposte dallo Statuto regionale, attraverso letture espansive di queste ultime da parte delle norme di attuazione.”. Inoltre, l’A. giunge a rinvenire un esempio di normativa di attuazione statutaria con funzione integrativa proprio nelle ipotesi di discipline poste a tutela delle minoranze linguistiche. [↑](#)
49. Sotto il profilo procedurale viene in rilievo, fra l’altro, oltre alla composizione e al ruolo della commissione paritetica, la previsione del parere da parte del consiglio regionale, mentre sotto l’aspetto sostanziale sovviene la previsione delle disposizioni di ‘armonizzazione’ accanto a quelle di ‘attuazione’, su cui ci si soffermerà nel presente e nei successivi paragrafi; sul modello valdostano di norme di attuazione statutaria, cfr. R. Louvin, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre regioni*, cit., pp. 250-254. [↑](#)

50. Così recita l'art. 48-bis, comma primo, St. V.d'A.. [↑](#)
51. In senso favorevole alla riconduzione dell'armonizzazione all'attuazione, cfr. C. Paolini, A. Romano, *Commento art. 62 legge 8 giugno 1990, n. 142 in La riforma delle autonomie locali*, Roma, 1990, p. 263; in termini problematici sulla questione, cfr. V. Casamassima, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, cit., 1737. [↑](#)
52. In tal senso, cfr. R. Louvin, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre regioni*, cit., spec. p. 253, il quale riconduce alla finalità di adattamento all'ordinamento valdostano le norme di attuazione e di armonizzazione, complessivamente considerate e non soltanto queste ultime. [↑](#)
53. Sempre R. Louvin, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre regioni*, cit., p. 253, rileva che in Valle d'Aosta la fonte è "in molti casi andata anche al di là dei caratteri originari di pura attuazione dello Statuto speciale (norme *secundum statutum*), per toccare ambiti neppure menzionati dallo Statuto speciale (norme *praeter statutum*), come l'Università con il d.lgs. 21 settembre 2000, n. 282, arrivando perfino ad introdurre disposizioni che derogano esplicitamente allo stesso contenuto delle regole statutarie (norme *contra statutum*), quali quelle contenute nel d.lgs. 21 dicembre 2016, n. 259 riguardo al demanio idrico o nel d.lgs. 17 marzo 2015, n. 45 in materia di Commissione di coordinamento e sul Presidente della Commissione di coordinamento.". [↑](#)
54. Si rinvia alla ricostruzione effettuata *supra*, si v. § 2. [↑](#)
55. Sull'ordinamento linguistico valdostano, cfr. N. Alessi, *L'ordinamento linguistico*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste*, cit., pp. 345-360, e spec. pp. 351-352 proprio con riguardo alla disciplina di attuazione statutaria in esame. Peraltro, in termini generali sul fattore linguistico e culturale quale elemento caratterizzante della specialità valdostana, cfr. A. Poggi, *La specialità della Valle d'Aosta nel quadro delle specialità regionali*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste*, cit., pp. 518-522, spec. p. 522. [↑](#)
56. Si v. le riflessioni, sul punto, di M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit. pp. 140-146. [↑](#)
57. Come si è visto, le ricadute applicative sull'attività dei notai dei distretti piemontesi costituisce una particolare implicazione del combinato disposto costituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001 e dall'art. 26, secondo comma, l.n., nella versione attualmente vigente, su cui ci si è già soffermati *supra*, si v. § 2. [↑](#)
58. Circa la lettura della giurisprudenza costituzionale sul tema, cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., spec. pp. 143-144; P. Giangaspero, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, cit., pp. 107-123, spec. p. 115; R. Louvin, *I decreti luogotenenziali per la Valle d'Aosta del 1945: fra rottura e transizione costituzionale*, in D. Rocca (cur.), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, p. 157, nt. 30. [↑](#)
59. Cfr. Corte cost., sent. 19 giugno 1998, n. 213, sulla quale si v. anche la nota a commento di F. Palermo, *Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli statuti speciali. Ancora sul diritto all'uso della lingua minoritaria nel processo*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1681 ss.. [↑](#)
60. Cfr. Corte cost, sent. n. 213 del 1998, cit., n. 4.2 *Cons. dir.*. [↑](#)
61. Cfr., ancora, P. Giangaspero, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, cit., pp. 107-123, spec. p. 115. [↑](#)
62. Cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2024, n. 9, n. 6.2.1 *Cons. dir.*; sent. n. 120 del 2024, cit., n. 5.2. *Cons. dir.*. [↑](#)
63. In effetti, il percorso motivazionale alternativo qui proposto si sarebbe dimostrato maggiormente adeguato a fornire riscontro anche alle questioni pregiudiziali, di legittimità costituzionale e di interpretazione del diritto europeo comunitario, sollevate dai ricorrenti in via subordinata, sulle quali il giudice amministrativo si sarebbe dovuto soffermare *funditus* in mancanza del rilevato profilo di inammissibilità del ricorso. [↑](#)
64. Come si è osservato in precedenza (cfr. *supra*, § 2), in favore dell'interpretazione restrittiva depone, sul piano dell'evoluzione storica, il fatto che l'introduzione dell'attuale formulazione dell'art. 1, comma 1, d.lgs. cit. sembra conseguire alla modifica apportata all'art. 26, secondo comma, l.n. dalla legge n. 124 del 2017, cit., con la quale si è ampliata la possibilità di aprire uffici secondari nell'intero distretto di Corte d'appello, mentre l'esercizio occasionale in quest'ultimo distretto - onde, anche per i notai piemontesi nella regione Valle d'Aosta - era già possibile dal 2012. [↑](#)

65. Se, infatti, per l'apertura nel territorio valdostano di un ufficio secondario si potrebbe sostenere l'applicabilità in via analogica, e per quanto possibile, della disciplina prevista dall'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 263 del 2018, invero manca una disciplina adeguata, anche sul piano della scansione temporale, alle specificità di un ipotetico esercizio occasionale della professione nella regione speciale. [↑](#)
66. Sulla specificità del modello valdostano, cfr. R. Louvin, *Gli strumenti di raccordo esterno: i rapporti con lo Stato e con le altre regioni*, cit., pp. 250-254; e sulla riconducibilità della disciplina di attuazione statutaria qui di interesse allo speciale ordinamento linguistico, cfr. N. Alessi, *L'ordinamento linguistico*, cit., pp. 351-352. [↑](#)
67. Si potrebbe, cioè, ipotizzare un intervento che individui un accertamento linguistico meno rigoroso, se non nel merito, almeno sotto il profilo procedurale, in considerazione delle esigenze di natura temporale connesse all'esercizio occasionale della professione. Con l'intervento si potrebbe anche precisare l'adattamento all'ordinamento valdostano dell'esercizio in forma associata della professione notarile, disciplinata in via generale dall'art. 82 l.n., disposizione che è fatta salva proprio dall'art. 26, secondo comma, l.n. richiamato dalla disciplina di attuazione statutaria in esame. L'art. 82, comma 1, l.n. ammette, infatti, "associazioni di notai aventi sede in qualsiasi comune della regione, ovvero del distretto della Corte d'appello in cui si trova la sede, se tale distretto comprende più regioni, per svolgere la propria attività e per mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli, poi, in tutto o in parte, in quote uguali o disuguali.". [↑](#)
68. Del resto, una caratteristica affatto peculiare della disciplina in esame - invece assente nell'omologa previsione relativa alla provincia di Bolzano (si v. *supra* nt. 30) - è la sua operatività extra-regionale discendente dall'inserimento del distretto notarile di Aosta nel distretto della Corte d'appello di Torino. [↑](#)
69. Sono noti i limiti all'ammissibilità delle azioni, di merito o addirittura cautelari, di mero accertamento. [↑](#)
70. Si potrebbe, cioè, immaginare che l'esercizio occasionale nel territorio valdostano possa dare luogo alla contestazione della fattispecie di illecito disciplinare derivante dal combinato disposto degli artt. 26, secondo comma, e 1, comma 1, d.lgs. n. 263 del 2001, con l'art. 137 l.n.; e tuttavia una siffatta ricostruzione sarebbe comunque contestabile, considerato che la norma sanzionatoria, e cioè l'art. 137 l.n., commina la sanzione pecuniaria da trenta a duecentoquaranta euro solamente per il notaio "che contravviene alle disposizioni dell'articolo 26 [...]", e non anche per le violazioni del combinato disposto dell'art. 26 l.n. e dell'art. 1, comma 1, cit.. [↑](#)
71. Sono ampiamente dibattuti i limiti e le specificità entro cui le garanzie di origine penalistica - e per quanto qui di interesse il principio di tassatività (e stretta interpretazione) - si estendano all'ambito disciplinare sanzionatorio. Sul punto, si rilevano peraltro nella giurisprudenza costituzionale maggiori aperture di quanto non si possa ricavare dalla giurisprudenza convenzionale ed europea comunitaria: cfr. es. Corte cost., sent. 12 novembre 2018, n. 197, n. 11 *Cons. dir.*, in cui si sottolinea come "le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attraggano su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena", seppure venga comunque riconosciuto che "esse conservano [...] una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, non essendo - ad esempio - soggette al principio della necessaria funzione rieducativa della pena, che questa Corte ha sempre ritenuto essere connotato esclusivo delle pene in senso stretto". [↑](#)
72. Un'ipotesi ancor più problematica sarebbe, inoltre, quella che si verrebbe a configurare se un notaio piemontese, intenzionato a formare un atto in territorio valdostano, ritenesse di dare avvio alla procedura di cui all'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 263 del 2001 - come si è detto, apparentemente prevista per fattispecie diverse dall'esercizio occasionale - e, quindi, dapprima richiedesse al consiglio notarile valdostano di presentare istanza al presidente della giunta regionale per la formazione della commissione, salvo poi impugnare gli atti della procedura adottati da tale commissione e, in particolare, l'atto conclusivo che accerti, in tesi, una conoscenza non adeguata della lingua francese, facendo valere un vizio radicale di violazione dell'art. 1, comma 1, d.lgs. cit., proprio in quanto interpretato estensivamente nel senso di ricondurre l'esercizio occasionale alla disposizione di attuazione statutaria in esame. [↑](#)
73. Peraltro, con specifico riguardo alla prefigurata sede disciplinare, appare in sé discutibile che la risoluzione di una questione ermeneutica insorta su una disposizione regolatrice dell'esercizio della

professione possa avvenire in occasione della contestazione della violazione della stessa disposizione.

[↑](#)

(Ancora) discriminazione? Trattamento differenziato tra cittadini e stranieri mediante l'adozione di un atto amministrativo (nota a Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149)

Laura Restuccia¹

ABSTRACT (ITA)

La condotta tenuta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti configura discriminazione in quanto ha previsto, con apposito decreto interministeriale, che il “buono patenti autotrasporto” di cui all’art. 1 del d.l. n. 121 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 156 del 2021, sia riservato ai soli “cittadini italiani ed europei”, escludendo da tale prestazione gli stranieri. Di conseguenza, oltre a ordinare all’amministrazione di eliminare il riferimento al requisito della cittadinanza italiana o europea, il Tribunale di Torino dispone che sia i soggetti esclusi, sia coloro che non abbiano provato a ottenere il bonus debbano essere «rimessi nelle condizioni di potere partecipare all’erogazione del finanziamento previsto in condizioni di parità con i cittadini italiani e comunitari» attraverso una riapertura dei termini di presentazione delle domande.

ABSTRACT (EN)

The conduct of the Ministry of Infrastructure and Transport is discriminatory in that, by means of a specific interministerial decree, it has provided that the “transport licence voucher” referred to in Article 1 of Legislative Decree no. 121 of 2021, converted with amendments by Law no. 156 of the same year, is reserved only for “Italian and European citizens”, excluding foreigners from this benefit. Accordingly, the Court of Turin, in addition to ordering the administration to remove the reference to the requirement of Italian or European citizenship, ordered that both the excluded persons and those who did not try to obtain the bonus be «restored to the position of being able to participate in the disbursement of the funds provided for on an equal footing with Italian and European citizens» by reopening the application deadline.

Sommario:

1. Cenni introduttivi: la sentenza del Tribunale di Torino - 2. Le questioni processuali e sostanziali - 3. Alcune annotazioni conclusive: i poteri del Giudice ordinario di fronte all’atto amministrativo discriminatorio

1. Cenni introduttivi: la sentenza del Tribunale di Torino

La sentenza n. 8149 resa dal Tribunale di Torino il 20 marzo 2024 porta ad interrogarsi nuovamente intorno al forte legame esistente tra «vicende dell'ordine dei poteri» (legislativo, giurisdizionale e altresì politico) e «vicende del godimento dei diritti»^[2]; un intreccio reso evidente, da ultimo, anche dalla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 15 del 2024, non a caso ampiamente richiamata^[3]. Le questioni processuali e sostanziali portate all'attenzione del Tribunale di Torino non sono nuove e si inseriscono all'interno di una lunga serie di decisioni di merito e costituzionali aventi ad oggetto la legittimità di politiche pubbliche comportanti l'esclusione di cittadini stranieri dalla possibilità di accedere a determinate provvidenze pubbliche (attraverso, ad esempio, l'introduzione del criterio del radicamento territoriale)^[4]. Nemmeno nel percorso argomentativo attraverso il quale i Giudici torinesi giungono ad accertare e a dichiarare il carattere discriminatorio della condotta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è presente un *revirement* giurisprudenziale rispetto al passato^[5]. Ciò che sembra distinguere questa pronuncia dalle precedenti decisioni del Giudice di merito e che ne rende interessante l'esame è altro. All'interno del già articolato scenario che vede le scelte legislative regionali e statali misurarsi con quanto sancito dalla "Costituzione vivente"^[6], infatti, si inserisce un ulteriore aspetto di complessità: la natura dell'atto con il quale si sarebbe perpetrata la condotta discriminatoria, ossia un decreto interministeriale attuativo di un atto avente forza di legge che prevede l'erogazione di sostegni economici ai soli "cittadini"^[7].

In sintesi, la decisione ha ad oggetto il ricorso presentato ex artt. 28 del d.lgs. 150 del 2011 e 281-*decies* c.p.c. da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione (ASGI) per il presunto carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, consistente nell'aver previsto, con il decreto interministeriale n. 201 del 30 giugno 2022^[8], che il "buono patenti autotrasporto" di cui all'art. 1 del d.l. n. 121 del 2021^[9], sia riservato ai soli "cittadini italiani ed europei" escludendo dalla prestazione gli altri cittadini stranieri: nel decreto si stabilisce, infatti, che «ferma restando la necessità di possedere ogni altro requisito previsto dal codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, possono beneficiare del programma i *cittadini italiani ed europei* che, nel periodo tra il 1° marzo 2022 e il 31 dicembre 2026, abbiano un'età compresa tra i diciotto e i trentacinque anni, e che intendano conseguire uno dei titoli di cui all'art. 4, comma 2»^[10].

2. Le questioni processuali e sostanziali

Nell'affrontare le eccezioni processuali avanzate dalla resistente, il Tribunale di Torino non si discosta dai principi di diritto sanciti, anche recentemente, dalla Corte di Cassazione^[11]: la posizione vantata dalla ricorrente è quella di un diritto soggettivo assoluto, di conseguenza il ricorso è stato correttamente proposto dinanzi al Giudice ordinario^[12]. Inoltre, anche nella recente decisione della Corte costituzione n. 15 del 2024, la Consulta evidenzia la peculiarità del giudizio antidiscriminatorio, dove la pienezza della protezione speciale costruita dal Legislatore si estende sino a consentire al Giudice ordinario di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione: «la scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del Giudice ordinario, senza che ciò impedisca al Giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria»^[13]. Una tutela che

si articola in un concorso di rimedi - demolitori e risarcitori - che possono svolgersi in più momenti successivi e che possono essere attivati anche nel caso in cui intervenga la revoca del provvedimento che ha perpetrato il comportamento asseritamente discriminatorio^[14].

Non sembrano destabilizzanti nemmeno le conclusioni alle quali perviene il Tribunale relativamente alle questioni sostanziali avanzate dall'ASGI. La disposizione che individua i soggetti beneficiari della prestazione, secondo la ricorrente, sarebbe «illegittima per violazione delle norme nazionali e sovranazionali che impongono parità di trattamento tra italiani e stranieri»^[15] per due ordini di ragione. In primo luogo, il “bonus patenti” sarebbe sia un bene offerto al pubblico, sia un incentivo per l'accesso all'occupazione destinato ai giovani, dunque, la sua limitazione comporterebbe una violazione delle lettere b) e c) dell'art. 43, comma 2, del TU Immigrazione (TUI). In secondo luogo, vi sarebbe stata un'errata applicazione del d.l. n. 121 del 2021, dove l'espressione “cittadini” sarebbe stata utilizzata «come sinonimo di persone o di consociati» e non di soggetti titolari di uno *status* diverso dallo straniero.

Dopo aver fornito una definizione generale di discriminazione^[16], l'art. 43 del TUI offre altresì una lista di comportamenti discriminatori tipici. Nella decisione presa ad esame verrebbero in rilievo le condotte indicate alle lett. b) e c): l'imposizione di condizioni più svantaggiose ovvero il rifiuto di fornire rispettivamente «beni o servizi offerti al pubblico» o «l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali» allo straniero regolarmente soggiornante in Italia «soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità». Il Tribunale di Torino ritiene che l'oggetto della previsione normativa censurata - ossia un buono erogato per il conseguimento della patente per la guida dei veicoli destinati all'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e di merci - possa essere qualificato come «un contributo finalizzato ad agevolare l'accesso dei cittadini più giovani ad un bene ed un servizio pubblico quale è, appunto, quello che consente di acquisire la patente di guida»^[17]. D'altronde, esaminando l'espresso fine della norma istitutiva dell'incentivo (coadiuvare la formazione di nuovi autotrasportatori), ai Giudici di merito appare chiaro che il contributo in oggetto oltre che rientrare nell'ambito dei *beni e servizi offerti al pubblico* (lett. b) è «finalizzato ad agevolare l'attività di autotrasporto» così costituendo un mezzo per facilitare *l'accesso al lavoro* (lett. c)^[18].

Un secondo punto preso in considerazione dai Giudici di merito riguarda l'annosa questione delle modalità di esecuzione degli atti legislativi e, in particolare, il rapporto intercorrente tra le scelte di politica legislativa compiute con il d.l. n. 121 del 2021 e la relativa attuazione svolta con il decreto interministeriale n. 201 del 2022. Nella sua difesa, il Ministero sostiene di non aver commesso alcuna discriminazione, ma di aver unicamente recepito le indicazioni contenute nella normativa statale, che include proprio il riferimento ai soli “cittadini”. Ed è proprio l'esegesi del termine “cittadini” che diviene centrale nel percorso argomentativo che conduce il Tribunale a non accogliere l'eccezione avanzata dall'Avvocatura. Secondo i Giudici torinesi il decreto interministeriale non si è limitato a recepire il contenuto del decreto-legge. Attraverso la formulazione adottata (“cittadini italiani ed europei”) ha effettuato una specificazione che comporta «una limitazione che va oltre il dettato della legge di cui lo stesso costituisce attuazione»; “cittadini”, infatti, sarebbe un «termine generico, non necessariamente riferibile ai soli cittadini italiani o comunitari». I Giudici di merito ricordano in tal senso quanto previsto da ultimo dalla decisione n. 67 del 2022 della

Corte costituzionale in merito alla Direttiva n. 109 del 2003^[19] : l'obbligo di non differenziare il trattamento riservato ad un cittadino di un Paese terzo rispetto a quello dei cittadini degli Stati dell'Unione è un vincolo imposto «in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto»^[20] . Inoltre, è centrale in questo ambito la copiosa giurisprudenza costituzionale, la quale arriva ad affermare che «il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti, che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la *tutela dei diritti inviolabili dell'uomo*»^[21] . Per i Giudici costituzionali, infatti, il cittadino ha con lo Stato «un rapporto di solito originario e comunque permanente», mentre lo straniero «ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»^[22] . Questa distinzione può giustificare la «ragionevolezza di un certo grado di scostamento della disciplina dello straniero da quella del cittadino»^[23] , ma non può mai giungere a differenziazioni irragionevoli e sproporzionate^[24] . Invero, tale «interpretazione del termine "cittadini" appare, nel caso di specie, l'unica possibile proprio al fine di ritenere la stessa armonizzabile con i principi di non discriminazione stabiliti dal citato TU Immigrazione, conformemente agli stessi principi costituzionali e comunitari»^[25] .

3. Alcune annotazioni conclusive: i poteri del Giudice ordinario di fronte all'atto amministrativo discriminatorio

La decisione in commento - che si inserisce all'interno della giurisprudenza costituzionale e di merito in materia di discriminazione basata sulla cittadinanza - sembra mostrare l'irrimediabile inconciliabilità con l'assetto costituzionale della previsione del requisito della cittadinanza per l'accesso alle provvidenze pubbliche. In ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, infatti, la giurisprudenza non esclude *a priori* qualsiasi criterio volto a circoscrivere la sfera dei beneficiari; ad esempio, è stata persino ammessa l'adozione del criterio della residenza protratta, purché i vantaggi riconosciuti non siano riconducibili a quelli volti a soddisfare un bisogno primario delle persone e sempre che siano perseguiti interessi pubblici variamente correlati al territorio^[26] . Nel caso qui esaminato, al contrario, i Giudici di merito ritengono discriminatorio l'uso del criterio selettivo della cittadinanza, ma, invece di sollevare questione di legittimità costituzionale, scelgono una strada diversa: adottano un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 del d.l. n. 121 del 2021 e, nello specifico, leggono il termine "cittadini" come un «termine generico, non necessariamente riferibile ai soli cittadini italiani o comunitari». Anche alla luce delle conclusioni alle quali è pervenuta la Corte costituzionale recentemente in riferimento ad una questione simile (nella già citata decisione n. 15 del 2024), infatti, il Giudice ordinario non avrebbe nemmeno potuto ordinare la modifica del decreto interministeriale riproduttivo di una norma di legge perché «l'esercizio di un siffatto potere è subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte [ossia la Corte costituzionale] della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il Giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare»^[27] o - si aggiunge - dell'atto amministrativo.

Infine, la pronuncia pare interessante per un ultimo aspetto sul quale in verità i Giudici torinesi non si soffermano. In specie, il contenuto e l'estensione degli effetti della sentenza del Giudice ordinario nei confronti dell'atto amministrativo discriminatorio. Il Tribunale in virtù della tutela rafforzata accordata dall'art. 44 del TUI afferma che limitare il riconoscimento del beneficio ai singoli cittadini non comunitari che hanno presentato la domanda (come sostenuto dall'amministrazione statale) non possa essere ritenuto praticabile «in ragione del fatto che il limite di cittadinanza posto dalla norma può avere

legittimamente disincentivato tutti coloro che non erano in possesso della cittadinanza italiana o europea a formulare la richiesta per cui non potrebbe ritenersi in alcun modo giustificato limitare il beneficio solo a coloro che nonostante non potessero farlo tentarono, comunque, di proporre la domanda di rilascio del buono»^[28]. Siamo dinanzi ad un giudizio che finisce per riconoscere anche alla «*potenziale vittima* delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa»^[29]. Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere»^[30]. Di conseguenza, oltre a ordinare all'amministrazione di eliminare il riferimento al requisito della cittadinanza italiana o europea, il Tribunale di Torino dispone che sia i soggetti esclusi, sia coloro che non abbiano proprio provato a ottenere il bonus debbano essere «rimessi nelle condizioni di potere partecipare all'erogazione del finanziamento previsto in condizioni di parità con i cittadini italiani e comunitari» attraverso una riapertura dei termini di presentazione delle domande.

1. Dottoranda di ricerca in *Law and Pluralism* presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. [↑](#)
2. Luciani M. (2023), *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, p. 114. [↑](#)
3. Con la Corte cost., sent. n. 15 del 2024, sono stati decisi un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Udine. Per un commento si v. Scarcello O. (2024), *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, pp. 280-295; Tomasi L. (2024), *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, pp. 1-12. [↑](#)
4. Tra le sentenze più significative, si ricorda, in particolare, Corte cost., sent. n. 44 del 2020, punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Nella decisione si affermano due importanti principi di diritto. Si rileva che la «previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità». Inoltre, si osserva che «lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno». In sintesi, si sancisce la centralità del “bisogno” rispetto a qualsiasi altro criterio che limiti l'accesso alle prestazioni sociali. Per un commento si v. Corvaja F. (2020), *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, pp. 431-455; Gorlani M. (2020), *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 584-598; Domenicali C. (2020), *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 628-640. La pronuncia è ripresa da due decisioni del 2023: la n. 77 del 2023, nello specifico il punto 3.1 del *Considerato in diritto* (con la quale i Giudici costituzionali dichiarano l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, recante la previsione del requisito di 5 anni di residenza in Regione per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - gli ERP) e la n. 145 del 2023, in particolare il punto 5 del *Considerato in diritto* (dove la Corte ha dichiarato incostituzionale la legge reg. Marche n. 36 del 2005 che prevedeva un requisito di almeno cinque anni di residenza continuativa nella Regione per accedere alle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari). Sulla stessa linea si pongono anche le decisioni aventi ad oggetto l'accesso ad altre provvidenze sociali come l'assegno di maternità (Corte cost., sent. n. 54 del 2022, punto 13.1 del *Considerato in diritto*, commentata da Pistorio G. (2022), *Il diritto integrato, “figlio” del dialogo tra Corti. Nota alla sentenza n. 54 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1, pp. 1-17), il reddito di cittadinanza e/o di inclusione (Corte cost., sent.

- n. 42 del 2024, punto 5.1 del *Considerato in diritto*) e il mutuo agevolato (Corte cost., sent. n. 53 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*). [↑](#)
5. L'introduzione di irragionevoli differenziazioni tra cittadini italiani e stranieri nell'accesso a prestazioni sociali già in passato aveva portato alla censura della normativa della Regione Piemonte. In merito si rinvia ai contributi presenti in questa rivista di Paruzzo F. (2020), *Accesso all'edilizia sociale: residenza protratta e certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari. Quando differenziare è discriminatorio*, in *Piemonte delle autonomie*, n. 2; Id. (2021), *Alloggi pubblici ed emergenza abitativa. Discriminatoria la richiesta di maggiori oneri documentali ai soli stranieri (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 25 luglio 2021)*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3; Id. (2023), *Edilizia residenziale pubblica e stranieri. La Regione Piemonte nuovamente condannata per condotta discriminatoria (nota a Tribunale di Torino, ordinanza del 7 marzo 2023)*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2. [↑](#)
 6. Come noto, "Costituzione vivente" rinvia all'idea di una Costituzione che si evolve per opera dell'interpretazione dei giudici. Si v. l'interessante saggio di Bartole S. (2023), *Living constitution v. costituzione vivente. Una rassegna tra dottrina americana e dottrina italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 1, pp. 3-38 e l'opera collettanea Delli Priscoli L. (a cura di) (2023), *La Costituzione vivente*, Milano, Giuffrè. [↑](#)
 7. In merito al tema delle modalità di esecuzione degli atti legislativi che si inserisce all'interno della più ampia questione della trasformazione del sistema delle fonti si rinvia, senza pretesa di esaustività, a Cartabia M., *Il Governo "Signore" delle fonti?*, in Cartabia M., Lamarque E., Tanzarella P. (2011), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, Giappichelli, IX; Giannelli M. (2019), *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, pp. 1-25; Rivosecchi G. (2019), *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, n. 1-2, pp. 78-105; Cecchini S. (2023), *La circolare del Ministero dell'Interno n. 63/2022 tra (in)certezza anagrafica e tendenze ordinamentali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, pp. 893-924. [↑](#)
 8. L'art. 1, comma 5-ter, del d.l. n. 121 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 156 del 2021, prevede che «con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i termini e le modalità di presentazione delle domande per la concessione del beneficio di cui al comma 5-bis, nonché le modalità di erogazione dello stesso, anche ai fini del rispetto del limite di spesa». [↑](#)
 9. L'art. 1, comma 5-bis, del d.l. n. 121 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 156 del 2021, istituisce un fondo denominato "Programma patenti giovani autisti per l'autotrasporto" «con una dotazione pari a 3,7 milioni di euro per l'anno 2022 e a 5,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, finalizzato alla concessione, per il periodo dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2026, di un contributo, denominato "buono patente autotrasporto", pari all'80 per cento della spesa sostenuta e comunque di importo non superiore a 2.500 euro, in favore dei *cittadini* di età compresa fra diciotto e trentacinque anni per il conseguimento della patente e delle abilitazioni professionali per la guida dei veicoli destinati all'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e di merci». [↑](#)
 10. Art. 3 del decreto interministeriale n. 201 del 2022. [↑](#)
 11. Si ricordano Cass., Sez. Un. civili, sentenza del 30 marzo 2011, n. 7186, cons. 4. Nella decisione in commento si riprende anche Cass. civile, sentenza dell'8 maggio 2017, n. 11166, cons. 8: «in ogni caso, può essere osservato sul punto che la tutela antidiscriminatoria invocata con la domanda è garantita sul piano civilistico attraverso il conferimento della dignità di *diritto soggettivo pieno* alla posizione tutelata. Il diritto alla non discriminazione deve essere considerato un diritto fondamentale di rilievo costituzionale primario ed assoluto che non può soffrire compressioni di fronte all'azione amministrativa. La circostanza che, nella fattispecie, il comportamento che si assume lesivo del diritto fosse riconducibile all'applicazione di un atto amministrativo non vale a mutare la natura della posizione soggettiva azionata, che non può essere degradata ad interesse legittimo neppure in conseguenza dell'emanazione di un atto da parte di un'autorità amministrativa» e più di recente Cassazione civile, sentenza del 2 febbraio 2021, n. 3842, cons. 5, nella quale si afferma nuovamente che l'azione contro la discriminazione prevista dall'art. 44 del TUI può essere esperita anche quando il comportamento pregiudizievole sia posto in essere da un ente pubblico mediante l'adozione di un atto amministrativo. [↑](#)

12. Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149, p. 8. Inoltre, è quanto previsto altresì dall'art. 44 del TUI: «1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione. 2. Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150». [↑](#)
13. Corte cost., sentenza n. 15 del 2024, cons. 6 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
14. In merito alla normativa concernente la tutela antidiscriminatoria italiana ed europea si rinvia a Barbera M., Guariso A. (a cura di) (2019), *La tutela antidiscriminatoria: fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli; Bello B.G. (2020), *Un anniversario da festeggiare? Riflessioni sociologicogiuridiche sulle disposizioni antidiscriminatorie dell'Unione europea a vent'anni dalla loro emanazione*, in *DPCE Online*, n. 2, pp. 1053-1090; Marino D. (2021), *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza delle Corti*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 399-416. [↑](#)
15. Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149, p. 6. [↑](#)
16. Art. 43, comma 1, del TUI: «Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica». [↑](#)
17. Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149, p. 9. [↑](#)
18. *Ibidem*. [↑](#)
19. Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il cui art. 11 stabilisce: «Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione [...] f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». [↑](#)
20. Corte cost., sent. n. 67 del 2022, punto 12 del *Considerato in diritto*. Per un commento si v. Nascimbene B., Anrò I. (2022), *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto tra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*; Cozzi A.O. (2022), *Per un elogio del primato con uno sguardo lontano (Note a Corte cost. n. 67 del 2022)*, in *ConsultaOnline*, n. 2, pp. 410-422; Catalano S. (2022), *Quando la forma prevale sulla sostanza. Note critiche alla sentenza n. 67 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, pp. 189-207. [↑](#)
21. Corte cost., sent. n. 54 del 1979, punto 6 del *Considerato in diritto*. In precedenza, anche in Corte cost., sentt. nn. 120 del 1967, 104 del 1969, 144 del 1970. [↑](#)
22. Corte cost., sent. n. 104 del 1969, punto 4 del *Considerato in diritto*. Analogamente, *ex multis*, si v. sentt. nn. 120 del 1967; 144 del 1970; 177 e 244 del 1974; 54 del 1979; 62 del 1994; 203 del 1997; 105 e 252 del 2001; 432 del 2005; 324 del 2006; 148 e 306 del 2008; 187 del 2010; 61 e 245 del 2011; 172 del 2012; 2, 40, 172, 309 del 2013; 22, 119 e 230 del 2015; 166 del 2018 (commentata, *ex multis*, da Tega D. (2018), *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, n. 2, pp. 1-18; Corsi C. (2018), *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6, pp. 1170-1187); 186 del 2020 (commentata, *ex multis*, da Salerno A.R. (2020), *Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186/2020 sul "decreto sicurezza"*, in *Nomos*, n. 3, pp. 1-15; Rossi S. (2020), *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 26, pp. 142-165; Morselli C. (2020), *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi.it*, n. 26, pp. 109-142). [↑](#)
23. Biondi Dal Monte F., *La condizione giuridica dello straniero. Alcune chiavi di lettura*, in Id., Rossi E. (a cura di) (2020), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa,

Pisa University Press, pp. 21-60, spec. p. 24. [↑](#)

24. Non è questa la sede per trattare esaustivamente il tema dell'accesso degli stranieri alle prestazioni del sistema di *welfare* nazionale, basti ricordare Biondi Dal Monte F., Rossi E. (2022), *Diritto e immigrazione. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, spec. cap. VII e Giubboni S. (2022), *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, pp. 229-252. [↑](#)
25. Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149, p. 10. [↑](#)
26. Corte cost., sentenza n. 53 del 2024, punto 7.2 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
27. Corte cost., sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.2 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
28. Tribunale ordinario di Torino, sentenza del 20 marzo 2024, n. 8149, p. 11. [↑](#)
29. Cass., Sez. Un. civili, sentenza del 30 marzo 2011, n. 7186, cons. 4. [↑](#)
30. *Ibidem*. [↑](#)