

## **NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI**

ex art. 52 D. Lgs. 104/2010

### **SUNTO DEL RICORSO**

#### **T.A.R. LAZIO-ROMA, SEZ. I, R.G. N. 1443/2021**

promosso nell'interesse di:

- Comune di ALICE BEL COLLE (P.IVA 00971610068), con sede in Alice Bel Colle (AL), Piazza Guacchione n.1, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di CREMOLINO (P.IVA 00385230065), con sede in Cremolino (AL), Piazza Vittorio Emanuele II n. 7, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di MELAZZO (P.IVA 00434300067), con sede in Melazzo (AL), Piazza XX Settembre n. 1, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di MORSASCO (P.IVA 00385220066), con sede in Morsasco (AL), via Matteotti n. 10, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di ORSARA BORMIDA (P.IVA 00385210067), con sede in Orsara Bormida (AL), Via Repubblica Argentina n. 3, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di RIVALTA BORMIDA (P.IVA 00415510064), con sede in Rivalta Bormida (AL), Via Vittorio Emanuele II n. 2, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di TERZO (P.IVA 00432280063), con sede in Terzo (AL), Via Gallaretto n. 11, in persona del Sindaco in carica;
- Comune di TRISOBBIO (P.IVA 0038520006) con sede in Trisobbio (AL), Via De Rossi n. 20, in persona del Sindaco in carica,

tutti rappresentati e difesi dall'avv. Riccardo Maoli (C.F. MLA RCR 59M25 E463U; p.e.c. riccardo.maoli@ordineavvgenova.it), con studio in Genova, via Corsica n. 2 (fax: 010/8562080) ed elezione di domicilio digitale presso il sopra indicato indirizzo di posta elettronica certificata del medesimo

difensore, in forza di procure speciali allegate al presente atto (e redatte ai sensi degli art. 83 c.p.c., 8, comma 3, d.p.c.m. n. 40/2016 e 8, comma 3, decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 262/2020)

**contro**

**la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

**nonché nei confronti**

del **Comune di Cassinelle**, in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Via Colombara n. 41, 15070 Cassinelle (AL), indirizzo pec: [cassinelle@pcert.it](mailto:cassinelle@pcert.it),

**ed, a seguito di integrazione del contraddittorio**

**di tutti i Comuni individuati dal provvedimento impugnato quali beneficiari** del Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022

**per l'annullamento,**

**previa sospensione cautelare**

- del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 4 dicembre 2020, avente ad oggetto la "*Ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai Comuni delle aree interne, a valere sul Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022*" (**doc. 1**);
- di ogni ulteriore atto presupposto, conseguente o comunque connesso all'atto sopra menzionato.

\*\*\*

**Premesse in fatto**

I Comuni ricorrenti impugnano il decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri 24/9/2020 (d'ora innanzi, d.p.c.m.) – pubblicato in G.U. n. 302 del 4/12/2020 – recante la "*ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai Comuni delle aree interne a valere sul Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022*" poiché ritengono di essere stati illegittimamente esclusi dagli Enti beneficiari del Fondo ripartito con il citato Decreto per le seguenti ragioni di

### **DIRITTO**

I. Violazione artt. 87, 92, 95, 97 e 117, Cost.. Violazione artt. 2, 5, 12 e 17, legge n. 400/1988. Violazione artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/1999. Violazione principio di tipicità degli atti amministrativi. Incompetenza. Difetto di istruttoria.

1. Come si è anticipato nelle premesse in fatto, l'impugnato d.p.c.m. trova fondamento nel comma 65-ter dell'art. 1, legge n. 205/2017 (come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 313, lettera d), legge n. 160/2019), ai sensi del quale il Fondo in questione "*è ripartito tra i Comuni presenti nelle aree interne con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ne stabilisce termini e modalità di accesso e rendicontazione*".

Mediante tale norma il Presidente del Consiglio dei Ministri è stato, quindi, delegato a introdurre, tramite decreto, la disciplina integrale della ripartizione del Fondo tra i Comuni, senza che vi sia stata alcuna predeterminazione, da parte del legislatore, dei criteri e dei principi che potessero orientare l'adozione di siffatta normativa attuativa.

In effetti il d.p.c.m. (art. 2) ha espressamente definito, "*per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022, le modalità di ripartizione, i termini, le modalità di accesso e di rendicontazione dei contributi ai Comuni, a valere sul Fondo*" (v. anche art. 3).

La legge di "delega" appare costituzionalmente illegittima e vizia

correlativamente anche il d.p.c.m. in quanto:

- a) ha demandato ad una fonte (d.p.c.m.) diversa e atipica rispetto ai regolamenti governativi e/o ministeriali l'introduzione di norme che hanno un contenuto di esecuzione, di attuazione e integrazione di una disposizione legislativa (attività che, invece, l'art. 17 della legge n. 400/1988, in sintonia con i principi costituzionali circa l'attività normativa del Governo, riserva alla fonte del regolamento governativo e/o ministeriale con le relative garanzie formali e procedurali);
- b) non ha predeterminato i principi e i criteri (anche di massima) di riparto del Fondo tra i Comuni, lasciando indeterminata la sfera di discrezionalità attribuita al Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- c) ha ommesso di prevedere momenti di confronto e di verifica con la Conferenza Permanente Stato-Regioni, tenuto conto che il Fondo di che trattasi è rivolto al sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali a livello locale anche in conseguenza del manifestarsi dell'epidemia Covid-19, così come non ha previsto alcun coinvolgimento della Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

\*

### **1.a)**

**1.a.1)** Quanto al primo profilo, com'è noto, l'esecuzione, l'attuazione e/o l'integrazione delle norme di grado di primario è e dovrebbe essere riservata ai regolamenti governativi e/o ministeriali proprio in considerazione della necessità di rispettare e conservare, nel sistema istituzionale e costituzionale, i limiti della potestà normativa del Governo e, più in generale, una corretta dinamica nelle relazioni e negli equilibri tra la funzione legislativa parlamentare e la potestà normativa degli organi governativi.

Proprio allo scopo di chiarire siffatta dinamica e per mantenere la normazione secondaria degli organi governativi nell'alveo delle regole costituzionali, è

intervenuta la legge n. 400/1988, la quale ha disciplinato le fonti secondarie e sub-secondarie, stabilendo che:

- l'esecuzione, l'attuazione e/o l'integrazione delle fonti primarie (leggi o atti aventi forza di legge) è demandata ai regolamenti governativi (art. 17, comma 1, lett. a e b, legge n. 400/1988);
- proprio al fine di preservare la corretta dinamica costituzionale, i suddetti regolamenti governativi devono essere emanati con decreto del Presidente della Repubblica (che ovviamente può svolgere i pertinenti controlli anche sotto il profilo della costituzionalità);
- gli stessi regolamenti governativi devono essere preceduti da un parere obbligatorio del Consiglio di Stato (che può, tra l'altro, evidenziare al Governo profili di illegittimità del testo del regolamento governativo);
- per i c.d. regolamenti governativi delegati, la legge di delega deve anche contenere le "*norme generali regolatrici della materia*";
- è possibile anche l'adozione di regolamenti ministeriali purché ciò sia espressamente previsto da una specifica norma legislativa attributiva del relativo potere, che, secondo il consolidato orientamento della Corte Costituzionale (v., tra le altre le sentenze 29/9/2003, n. 301 e 15/7/2003, n. 239), deve indicare anche i criteri direttivi tali da orientare l'attività normativa del Ministro;
- in ogni caso, anche i regolamenti ministeriali – per le medesime ragioni sopra indicate per quelli governativi – devono essere preceduti dalla previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

**1.a.2)** Sulla base di quanto sopra, dunque, non sussiste alcun fondamento costituzionale e/o legislativo per giustificare la delega (di cui al comma 65-ter dell'art. 1 della legge n. 205/2017) ad una fonte atipica (come il d.p.c.m.) per l'adozione di norme attuative, esecutive e/o integrative, tali da disciplinare aspetti fondamentali come le modalità e i criteri di riparto del Fondo tra i Comuni.

Siffatta delega finisce per aggirare e/o vanificare le garanzie costituzionali di cui agli artt. 87, 92, 95, 97 e 117 della Costituzione a presidio di un corretto esercizio della potestà normativa degli organi del Governo.

Ciò appare ancor più evidente se si considera che:

- il contenuto del d.p.c.m. in questa sede impugnato è sostanzialmente quello proprio di un regolamento (governativo o ministeriale) di esecuzione, attuazione e/o integrazione di una specifica norma legislativa (ossia, dei commi 65-ter, 65-quater e 65-quinquies della legge n. 205);
- la fonte "d.p.c.m." – com'è noto – non è disciplinata o in qualche modo normata né dalla Costituzione, né dalla legge n. 400/1988 (che – come si è detto – ha cercato di concretizzare i principi costituzionali in modo da garantire un corretto esercizio della potestà normativa degli organi del Governo);
- la materia oggetto del d.p.c.m. in questione non è di esclusiva competenza del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e/o del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma anzi coinvolge anche altri Ministri e più in generale l'intero Governo (v. art. 2, legge n. 400/1988), riguardando l'assegnazione di un sostegno economico alle attività economiche, artigianali e commerciali nei Comuni anche in connessione al manifestarsi dell'epidemia Covid-19;
- l'attribuzione della delega alla fonte atipica del d.p.c.m. ha sottratto la relativa disciplina – introdotta dallo stesso d.p.c.m. – alle consuete verifiche in punto di legittimità proprie del parere preventivo del Consiglio di Stato.

Ovviamente si è a conoscenza della non commendevole prassi della c.d. "fuga dal regolamento" che si concretizza nella proliferazione di decreti di natura non regolamentare che sono orientati a sottrarre la potestà normativa degli organi del Governo dai vincoli indicati dalla Costituzione e dall'art. 17 della legge n. 400/1988.

Va, tuttavia, ricordato quanto chiaramente statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza 4/5/2012, n. 9, secondo la quale, nonostante *"la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di fuga dal regolamento (che si manifesta talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri o, più in generale, del Governo, possa esercitarsi mediante atti atipici di natura non regolamentare" (v. anche T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 20/11/2017, n. 11452; Sez. III ter, 21/11/2016, n. 11618).*

Di qui la violazione di tali limiti intrinseci indicati dalla Costituzione (e declinati dalla legge n. 400/1988), operata dai commi 65-ter e ss. dell'art. 1 della legge n. 205 e dall'impugnato d.p.c.m..

\*

### **1.b)**

Fermo quanto sopra, anche la mancata predeterminazione – da parte del comma 65-ter – dei criteri e/o dei principi generali che avrebbero dovuto orientare il d.p.c.m. nella fissazione delle modalità di ripartizione del Fondo appare chiaramente in contrasto con i principi e le regole costituzionali sull'esercizio della potestà normativa/amministrativa del Governo.

Sul punto è sufficiente ricordare come la Corte Costituzionale sia più volte intervenuta a rimarcare la necessità che gli atti legislativi che deleghino attività normative agli organi del Governo (indipendentemente dal *nomen juris* dell'atto delegato) contengano anche l'indicazione dei relativi criteri direttivi (v. Corte Costituzionale 29/09/2003, n. 301).

\*

### **1.c)**

Da ultimo, non va dimenticato che la materia coinvolge innegabilmente sia gli ambiti di competenza delle Regioni sia quelli delle autonomie locali, dal

momento che, come si è già detto, il Fondo di che trattasi è rivolto al sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali a livello locale, anche in conseguenza del manifestarsi dell'epidemia Covid-19.

Nel caso di specie era dunque necessario attuare momenti di confronto e di verifica con la Conferenza Permanente Stato-Regioni e/o con le Regioni stesse (anche tenuto di quanto stabilito dall'art. 12, legge n. 400/1988): per contro, detto coinvolgimento è stato inopinatamente e illegittimamente pretermesso.

Altrettanto grave, poi, il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, a cui sembrerebbe essere stata fornita una mera “informativa” che, oltre a non essere stato possibile reperire nell’ambito della documentazione pubblicata in relazione alle sedute della citata Conferenza, non è stata neppure fornita dall’Amministrazione a seguito di formale istanza di accesso formulata da uno dei Comuni ricorrenti al fine di meglio comprendere il processo in analisi, nonché per acquisire dati (non forniti e neppure pubblicati tra quelli indicati) circa la classificazione operata nell’ambito della SNAI (**doc.ti. 10 e 11**).

Sebbene, infatti, non vi fosse alcuna norma di rango costituzionale o primario che imponesse il coinvolgimento di tale organo, è tuttavia chiaro – e diverrà ancor più evidente durante la disamina del successivo motivo di impugnazione – come la condivisione del decreto in detta sede, ispirata al principio costituzionale di leale collaborazione, avrebbe probabilmente consentito di porre rimedio ai vizi che affliggono i provvedimenti impugnati.

\* \* \*

**II.** Violazione artt. 3, 87, 92, 95, 97, 117 e 119 comma 3, Cost.. Violazione artt. 2, 5, 12 e 17, legge n. 400/1988. Violazione artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/1999. Violazione artt. 1 e 3 legge n. 241/1990. Violazione art. 1, legge n. 205/2017. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione principio di tipicità degli atti amministrativi. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e contraddittorietà. Manifesta

ingiustizia e disparità di trattamento.

1. Come si è detto, in base al comma 65-ter dell'art. 1 della legge n. 205/ 2017, (introdotto dall'art. 1, comma 313, legge n. 160/2019), *"nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022. Il fondo è ripartito tra i Comuni presenti nelle aree interne con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ne stabilisce termini e modalità di accesso e rendicontazione"*.

In virtù di tale previsione di legge è stato così adottato il d.p.c.m. qui impugnato con cui il Presidente del Consiglio ha provveduto – come indicato nella rubrica del provvedimento e, successivamente, nell'art. 2 del decreto – alla *"ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai Comuni delle aree interne"*.

In assenza dei criteri e dei principi della legge di delega nell'operare detta ripartizione gli organi governativi hanno ritenuto opportuno **"applicare criteri di distribuzione delle risorse in grado di intercettare, in coerenza con i criteri che fondano la sopra citata strategia, le necessità' di sostegno delle realtà imprenditoriali maggiormente necessitanti di supporto in base a parametri demografici e di perifericità (intesa quale lontananza dai servizi essenziali, conformemente all'accordo di Partenariato), e ripartendo pertanto il fondo ivi previsto tra i Comuni presenti nelle aree interne identificati, all'interno dell'accordo di Partenariato, quali Comuni «intermedi», «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 3000 abitanti, e Comuni «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 5000 abitanti"**.

In sostanza, quindi, il Presidente del Consiglio ha ritenuto di dover ancorare la

ripartizione del Fondo sulla scorta di due parametri concorrenti:

- 1) la perifericità del Comune, intesa quale lontananza dai servizi essenziali, in aderenza ai principi su cui poggia la Strategia Nazionale per le Aree Interne (cd. SNAI);
- 2) la dimensione demografica dell'Ente, così da favorire i Comuni meno popolosi.

Indipendentemente dai vizi già evidenziati **sub I**) (e anzi forse proprio a causa di essi), l'impugnato criterio ha fissato/utilizzato criteri di riparto del Fondo in maniera illegittima.

**2.** In primo luogo, il d.p.c.m. fa riferimento ai criteri dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (con particolare riferimento all'identificazione dei Comuni nelle categorie "Intermedio", "Periferico" e "Ultra-periferico").

Senonché, il suddetto Accordo è palesemente superato (anche tenuto conto della sua scadenza a fine 2020).

Inoltre, nei criteri indicati dal d.p.c.m., **non** si fa alcuna menzione a parametri riferiti alla diffusione della pandemia Covid-19, sebbene i finanziamenti oggetto del Fondo siano espressamente orientati anche a far fronte alle criticità derivanti da tale pandemia.

Ed è ovvio che i criteri dell'Accordo di Partenariato non potevano, né possono tenere conto delle conseguenze sulle Comunità locali che si sono verificate per effetto della sopravvenuta epidemia Covid-19.

**3.** Fermo quanto sopra, l'Amministrazione si è limitata – quanto al primo criterio (perifericità) – a fare propria, senza alcuna attualizzazione, la classificazione dei singoli Comuni operata nel 2014 nell'ambito del citato Accordo di Partenariato.

Per contro, invece, la dimensione demografica del singolo Comune – pur essendo uno dei dati portati nella classificazione del 2014 – è stata opportunamente rideterminata in ragione dei ultimi dati disponibili.

**3.1.** Stante, pertanto, la centralità assunta dal parametro della perifericità per la

classificazione operata con l'Accordo di Partenariato in questione, assunta dal Presidente del Consiglio quale primario criterio selettivo (la dimensione demografica rappresenta solo una condizione ulteriore, verificata per i soli Comuni ricadenti nelle "aree interne"), occorre quindi comprendere in quale ambito, con quale coinvolgimento degli Enti locali, secondo quali criteri e con quali finalità siano state individuate le cd. aree interne.

Come emerge dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (cd. SNAI) ed, in particolare, dalla Sezione I<sup>a</sup> dell'Accordo di Partenariato, le Aree interne possono essere definite come "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali".

L'individuazione delle Aree interne del Paese parte, dunque, da una lettura policentrica del territorio italiano: ossia, un territorio caratterizzato da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità.

I presupposti teorici da cui la mappatura prende le mosse sono i seguenti:

- 1) l'Italia si contraddistingue per una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d'utenza, anche a distanza, e di fungere da "attrattori";
- 2) il livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di integrazione e di inclusione sociale;
- 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse.

Dopo una prima ipotesi che individuava i cd "poli" nei centri con popolazione residente superiore o uguale a 35.000 abitanti (dato il rilievo che assumerà nel contesto, si consideri che il Comune di Acqui Terme ha una popolazione inferiore a 20.000 abitanti), è stato ritenuto non esservi necessariamente

corrispondenza tra dimensione demografica e capacità del centro urbano di offrire determinati servizi (**doc. 5, pag. 4**).

Pertanto, sulla scorta di tali considerazioni, si è provveduto quindi ad individuare i cd. "centri di offerta di servizi", ossia "quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire **simultaneamente**: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver" (**doc. 2a**, pag. 133 e ss).

All'individuazione dei centri, ossia dei "poli", ha poi fatto seguito la classificazione dei restanti Comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Le aree di cintura costituiscono, insieme ai poli, le cd. macroaree "centri" mentre le aree intermedie, periferiche ed ultraperiferiche rappresentano le cd. "aree interne" (**doc. 2a**, pag. 135, figura 65).

La classificazione dei singoli Comuni è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono state calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici (per un'agevole comprensione si veda il **doc. 5**, pag. 5).

Pertanto, come viene opportunamente precisato nello stesso Accordo di Partenariato, "la mappatura delle aree interne prodotta a livello nazionale sulla base degli indicatori scelti e disponibili in modo omogeneo per tutti i territori, è "uno strumento analitico di inquadramento geografico" e non assume la valenza di "zonizzazione".

Trattasi pertanto di una mappatura che "evolve potenzialmente nel tempo in ragione delle modifiche che avvengono nella disponibilità territoriale dei servizi considerati quali di base e della loro vicinanza misurata in termini di distanza temporale per la fruizione" (**doc. 2a**, pag. 135).

Nulla di più, quindi, di uno screening dell'intero territorio nazionale sviluppato sul concetto di accessibilità a determinati servizi ritenuti essenziali e finalizzato all'elaborazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Nell'ambito, poi, della SNAI sono state stanziare in particolare delle risorse volte a finanziare interventi di sviluppo locale, a valere sui fondi POR UE 2014-2020, sulla base però di progetti presentati dalle aree candidate, successivamente selezionate dalle regioni di appartenenza ed, infine, valutate a livello nazionale ed approvate dall'Unione Europea (per una migliore comprensione dell'articolato procedimento si veda il **doc. 6**, pagg. 8 e ss).

Si noti peraltro come, al fine di avanzare le citate candidature, la "mappatura" operata nell'ambito dell'Accordo non precluda la partecipazione anche di Comuni non facenti parte delle cd. aree interne ma classificati come "cintura": così è successo proprio per alcuni dei Comuni ricorrenti (Ponti e Bistagno) che hanno preso parte alla candidatura alla SNAI della Valle Bormida senza che tale classificazione risultasse preclusiva (**doc. 7**, pag. 3).

Per provare a sintetizzare, quindi, la classificazione dei Comuni italiani così operata – senza che vi sia stato peraltro un coinvolgimento diretto degli enti locali interessati – rappresenta una mappatura basata sull'accessibilità ad alcuni servizi essenziali e, come tale, mutevole in ragione della loro erogazione.

Inoltre, nell'ambito della SNAI, la classificazione del singolo ente non ha mai assunto rilievo preclusivo alla partecipazione ad eventuali progetti e proposte finalizzati ad accedere ai fondi europei.

Di qui, ed era necessario approfondire il tema, è discesa una sostanziale indifferenza da parte dei Comuni rispetto alla mappatura operata nel 2014, data dalla mancanza di un potenziale pregiudizio diretto, concreto ed immediato.

**3.2.** Sennonché, come detto, a distanza di numerosi anni detta classificazione è

stata assunta, con il provvedimento qui impugnato, quale criterio discriminante per l'assegnazione diretta di risorse ai singoli Comuni, da destinare poi alle attività economiche presenti in loco.

Così stando le cose i Comuni ricorrenti hanno quindi appreso, consultando il file allegato al d.p.c.m. 24 settembre 2020, di non essere inclusi tra gli enti ammessi alla ripartizione del Fondo istituito solo di recente con la legge di bilancio per l'anno 2020.

Nel tentativo, a questo punto, di comprendere il perché di questa esclusione, tutti i Comuni ricorrenti hanno constatato di essere esclusi in quanto erano stati classificati, nel 2014, quali Comuni "cintura" del "polo" rappresentato dal Comune di Acqui Terme, in quanto collocati ad una distanza di percorrenza da questo centro (tutti gli altri poli sono molto più distanti) inferiore ai 20 minuti (per una migliore comprensione della mappatura territoriale si veda il **doc. 6**, pag. 11).

Posta momentaneamente in disparte ogni eventuale censura rispetto ai criteri adottati, si consideri come la città di Acqui Terme venne a suo tempo considerata "polo" poiché, in ossequio a quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, presentava simultaneamente:

- 1) tutta l'offerta formativa secondaria;
- 2) almeno un ospedale sede di DEA di I livello;
- 3) almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver (**doc. 2c**).

Tuttavia, a distanza di soli due mesi dalla chiusura dell'Accordo di Partenariato, fu approvata dalla Regione Piemonte – con d.G.R. 19 novembre 2014, n. 1-600 – la riorganizzazione della rete ospedaliera nell'ambito della quale l'ospedale civile di Acqui Terme venne declassato da ospedale di II livello sede di DEA di I livello ad ospedale di base sede di Pronto Soccorso (si veda, in particolare, il **doc. 8**, pag. 52).

La città di Acqui Terme ed il suo circondario, in cui sono stati ricompresi i Comuni qui ricorrenti, subirono così una drastica riduzione dei servizi sanitari

considerati essenziali: a prescindere dalla nomenclatura utilizzata per la classificazione ospedaliera si consideri come, a seguito di detta revisione della rete ospedaliera, l'Ospedale "Monsignor Galliano" di Acqui non disponga più – a differenza di prima e, quindi, degli ospedali sedi di DEA di I livello – dei reparti di cardiologia, neurologia, ostetricia, pediatria, terapia intensiva e radiologia.

L'impatto sul territorio fu immediato e contribuì in maniera significativa all'ulteriore marginalizzazione dei Comuni qui ricorrenti, amplificata dalla notevole distanza degli altri centri urbani ove vengono attualmente erogate queste prestazioni sanitarie e che, per quanto qui rileva, mantengono quindi i requisiti per essere considerati "poli" di aggregazione.

Per fare un esempio pratico si consideri che, mentre nel 2014 dal Comune di Cremolino si poteva accedere in circa 20 minuti al punto nascita di Acqui Terme, piuttosto che alla terapia intensiva, adesso l'ospedale di riferimento, ossia quello di Alessandria, dista circa 45 minuti (**doc. 9**).

Percorrenze che, tra l'altro, aumentano significativamente nel periodo invernale in ragione dell'orografia del territorio.

Per tali ragioni gran parte dei Comuni qui ricorrenti decise di impugnare la d.G.R. 600/2014 (**doc. 8**), con cui venne disposta la riorganizzazione della rete ospedaliera nel tentativo di difendere i servizi sanitari essenziali erogati presso l'ospedale "Mons. Galliano" evidenziando proprio – come si può rilevare oggi, in assoluta coerenza con i criteri che hanno guidato la classificazione delle aree interne – la notevole distanza, in termini di percorrenza, rispetto ai più vicini punti di accesso alle prestazioni non più erogate sul territorio acquese.

Nonostante gli sforzi profusi dagli enti locali, però, la riorganizzazione della rete ospedaliera piemontese proseguì senza soluzione di continuità ed il ricorso promosso venne rigettato dal TAR Piemonte con sentenza n. 995/2019.

**3.3. Sennonché, con il D.P.C.M. qui impugnato, gli stessi enti si sono trovati beffardamente esclusi dalle risorse del Fondo di sostegno alle attività**

economiche, artigianali e commerciali proprio in ragione della classificazione del Comune di Acqui Terme quale "polo" operata nel 2014 in ragione dell'allora simultanea presenza dei tre requisiti prescritti quando invece, fin dal 2015, la città aveva perso i servizi sanitari ritenuti essenziali.

Questa, quindi, avrebbe dovuto essere riclassificata, al fine di individuare correttamente gli enti titolati ad accedere al Fondo, non quale "polo" e, conseguentemente, anche i Comuni ricorrenti dovranno essere riclassificati in base alla distanza intercorrente dal nuovo polo di riferimento (che, per tutti gli enti, risulta essere Alessandria).

L'errore in cui è in corso il d.p.c.m. è purtroppo decisivo, dal momento che la corretta riclassificazione del suddetto Comune comporterà l'ottenimento, per i Comuni ricorrenti, dei finanziamenti di che trattasi.

Per i Comuni ricorrenti ciò significherà, in sostanza, di dover essere inclusi nelle aree interne in quanto distanti più di 20 minuti dal "polo" Alessandria e, pertanto, essere annoverati tra i beneficiari del provvedimento impugnato.

Non solo ma, in una prospettiva di medio termine, tale revisione consentirà comunque di ottenere una mappatura dell'area maggiormente aderente alla reale disponibilità dei servizi sul territorio, così emergendo una maggiore "marginalità" e "perifericità" dell'intera zona.

**4.** Sulla base di quanto sopra, l'illegittimità del provvedimento, nella parte in cui ha assunto quale criterio discriminante l'accesso alle risorse stanziata una classificazione dei singoli Comuni disposta nel 2014, è di tutta evidenza.

In ogni caso, poi, anche a voler supporre che il Presidente del Consiglio potesse legittimamente adottare il criterio in analisi, è chiaro come la classificazione risalente al 2014 avrebbe dovuto essere quantomeno attualizzata.

Come già accennato, nell'ambito dello stesso Accordo di Partenariato veniva dato conto di come la mappatura fosse, per sua definizione, suscettibile di evolvere in funzione dell'effettiva presenza sul territorio dei servizi considerati

essenziali.

Si aggiunga poi che il significativo lasso di tempo intercorso tra le analisi presupposte alla classificazione del 2014 (alcuni dati risalgono, ad esempio, al censimento del 2011), unitamente allo sviluppo nell'ultimo decennio di politiche di *spending review* avrebbero dovuto ulteriormente indurre l'Amministrazione a verificare l'attualità della mappatura sviluppata per le SNAI.

A ben vedere, poi, non si sarebbe trattato di una revisione di difficile attuazione: gli enti considerati polo o polo intercomunale sono solamente 323 su un totale di 8092 Comuni e sarebbe bastato verificare per questi enti l'attuale possesso – o, come nel caso di specie, il venir meno – dei tre requisiti inizialmente previsti.

Così stando le cose, anche a voler pertanto ipotizzare di assumere i criteri sopra descritti, si contesta e censura l'individuazione degli enti beneficiari per come "*identificati all'interno dell'accordo di Partenariato*", ossia senza tenere in considerazione l'eventuale perdita, *medio tempore* intervenuta, dei servizi considerati essenziali.

Anche perché, diversamente opinando, si giungerebbe addirittura ad ammettere che la classificazione operata nel 2014 sulla base di dati risalenti ad alcuni anni prima ed in funzione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 potrà produrre effetti per gli enti ricorrenti sino al 2022, data la ripartizione triennale del Fondo a cui si aspira accedere.

Si tratterebbe, quindi, di una ripartizione delle risorse manifestamente ingiusta e foriera di creare iniquità e disparità di trattamento tra enti.

Ulteriore ed indiretta riprova della necessità di aggiornare i dati di riferimento – nonché della ragionevole esigibilità e compatibilità di tale esigenza con la speditezza e la celerità dell'azione amministrativa – giunge proprio dall'unico criterio adottato in proprio dal Presidente del Consiglio, ossia quello del limite della dimensione demografica degli Enti per poter accedere alle risorse

stanziare<sup>1</sup>.

Se, quindi, l'Amministrazione ha ritenuto di dover aggiornare i dati relativi agli abitanti – nonostante questi fossero già indicati nella classificazione del 2014 – così revisionando tutti gli oltre 8000 Comuni, ben avrebbe potuto (e comunque dovuto) aggiornare i dati riferiti ai servizi considerati essenziali, fulcro intorno a cui, come si è visto, ruotano tutte le politiche sullo sviluppo delle aree interne, anche a prescindere dalla dimensione demografica dei singoli enti.

Stante tutto ciò i Comuni ricorrenti non potevano quindi rimanere inermi di fronte ad un'esclusione, manifestamente iniqua, dal riparto delle risorse così stanziate delle quali, peraltro, i diretti beneficiari sarebbero non già i citati enti pubblici ma le attività economiche, già duramente provate, presenti su questi territori marginali.

\* \* \*

**P.Q.M.**

voglia codesto Ecc.mo Tribunale annullare gli atti impugnati.

Genova, lì 29.3.2021

avv. Riccardo Maoli

---

<sup>1</sup> Si prenda, ad esempio, il Comune di Bella: questo ente risultava avere, nella mappatura del 2014 (in virtù del censimento risalente al 2011), ben 5240 abitanti, ossia un numero significativamente superiore al limite posto dal provvedimento in questione (**doc. 2c**). Tuttavia detto Comune risulta ricompreso nell'elenco degli enti che avranno accesso al fondo perché, rispetto alla popolazione, i dati di tutti i Comuni sono stati aggiornati in ragione dell'ultimo aggiornamento disponibile, ossia al 31.12.2018 e, così facendo, il Comune di Bella è risultato avere "solamente" 4995 abitanti.