



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"  
Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

**Anno 2024**  
**Fascicolo n° 1**





# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

## Direzione

Giuseppe Di Gaspare Bernardo Giorgio Mattarella Aristide Police

## Comitato di direzione

Edoardo Ales, Vincenzo Antonelli, Marcello Clarich, Gian Candido De Martin, Silvia De Nitto, Giuseppe Di Gaspare, Pietro Falletta, Giuliano Fonderico, Piero Gambale, Antonio La Spina, Laura Lamberti, Nicola Lupo, Bernardo Giorgio Mattarella, Guido Meloni, Donatella Morana, Aristide Police, Guido Rivosecchi, Aldo Sandulli, Marta Simoncini

## Comitato scientifico

Laura Ammannati, Gregorio Arena, Renato Balduzzi, Daniela Bolognino, Maria Agostina Cabiddu, Luca Castelli, Fabio Cintioli, Marcello Clarich, Antonio Cocozza, Marco De Giorgi, Gian Candido De Martin, Melina Decaro, Francesca Di Lascio, Fabiana Di Porto, Giuliano Fonderico, Antonio La Spina, Maria Laura Maddalena, Carlo Marzuoli, Francesco Merloni, Alessandro Pajno, Rosalba Picerno, Cesare Pinelli, Marco Piredda, Salvatore Alberto Romano, Fabio Severo Severi, Paolo Urbani

## Coordinatori della redazione

Vincenzo Antonelli, Laura Lamberti

## Membri della redazione

Alessandro Maria Baroni, Valerio Bontempi, Martina Cardone, Luca Castelli, Guido D'angelo, Maria Pia d'Antuono, Marco Di Folco, Valentina Marano, Alessandra Mattosco, Maurizio Mensi, Giovanni Piccirilli, Giuseppe Andrea Primerano, Giulio Rivellini, Agostino Sola, Elisabetta Tatì, Simona Terracciano, Michela Tresca, Zuddas Paolo



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Fascicolo n°1 / Anno 2024

## SOMMARIO

1. L'AMMINISTRAZIONE SOSTENIBILE: IL MODELLO DELLE COMUNITA' ENERGETICHE di Siria Carrara, Anna Giurickovic Dato, Manlio Lisanti, Marco Macchia, Giuseppe Sferrazzo.....4
2. L'INDICE DI VICINANZA DELLA SALUTE: UN NUOVO STRUMENTO DI MISURAZIONE PER INDIVIDUARE GLI INTERVENTI DI SALUTE OLTRE LA SANITA' di Duilio Carusi e Camilla Russo.....23
3. LA FUSIONE DEI COMUNI DI PESCARA, MONTESILVANO E SPOLTORE: UNA BREVE RICOGNIZIONE DELLO STATO DELL'ARTE PER STIMOLARE UN DIBATTITO GIURISPUBBLICISTICO CONSAPEVOLE di Fabio Masci.....43
4. LA NUOVA DISCIPLINA DELLA VIGILANZA SULL'ADEMPIMENTO DELL'OBBLIGO DI ISTRUZIONE di Mariastefania De Rosa.....56



## **L'amministrazione sostenibile: il modello delle comunità energetiche**

di Siria Carrara, Anna Giurickovic Dato, Manlio Lisanti,  
Marco Macchia, Giuseppe Sferrazzo\*

11 gennaio 2024

**Abstract:** Coniugando sostenibilità ambientale, partecipazione democratica e giustizia sociale, con le comunità energetiche si può produrre, consumare, immagazzinare e vendere energia rinnovabile. Esse contribuiscono a soddisfare il fabbisogno interno, nonché a perseguire finalità economiche sociali. Eppure, il quadro giuridico appare sfocato. Quale veste giuridica devono indossare le comunità? La realtà ci restituisce una fotografia cangiante, rispondente ai dettami di un modello partecipativo su base aperta e volontaria. Il principio di libertà delle forme mostra una realtà assai diversificata. Alcune sono costituite come associazioni non riconosciute. Altre come consorzi e società consortili. Altre ancora come cooperative energetiche o fondazioni di partecipazione. Altre ancora come partenariati pubblico-privati. L'articolo indaga queste diverse modalità organizzative, alla luce anche della giurisprudenza che si è pronunciata su quale assetto sia maggiormente in grado di garantire il principio della partecipazione aperta e volontaria.

Combining environmental sustainability, democratic participation and social justice, with energy communities, renewable energy can be produced, consumed, stored and sold. They help meet domestic needs as well as pursue social economic goals. Yet the legal framework appears blurry. What legal guise should communities wear? Reality gives us a changing picture, responding to the dictates of a participatory model on an open and voluntary basis. The principle of freedom of forms shows a very diverse reality. Some are constituted as unrecognized associations. Others as consortiums and consortium companies. Still others as energy cooperatives or participatory foundations. Still others as public-private partnerships. This article investigates these different organizational arrangements, also in the light of case law that has ruled on which arrangement is best able to guarantee the principle of open and voluntary participation.

**Sommario:** 1. Il modello delle comunità energetiche rinnovabili. – 2. La struttura organizzativa: l'associazione non riconosciuta? – 3. Il partenariato pubblico-privato per lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili. – 4. La Corte dei Conti e il modello sbagliato.

### **1. Il modello delle comunità energetiche rinnovabili**

Le Comunità energetiche rinnovabili (CER) costituiscono uno dei modelli più innovativi e virtuosi per la transizione ecologica, in quanto sono strumenti in grado di coniugare la sostenibilità ambientale con la partecipazione democratica e la giustizia sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma

---

\* Il lavoro è frutto di una riflessione comune, coordinata da Marco Macchia, all'interno del gruppo SOS CER "*Sostenibilità e Comunità energetiche*", costituito presso il Dipartimento di Management e Diritto, Università degli studi di Roma "Tor Vergata". In particolare, il par. 1 è stato scritto da Anna Giurickovic Dato, il par. 2 è stato scritto da Giuseppe Sferrazzo, il par. 3 è stato scritto da Manlio Lisanti, il par. 4 è stato scritto da Siria Carrara.



4 Cost.<sup>1</sup>. Si tratta di libere associazioni che si fondano sulla collaborazione di cittadini, imprese e amministrazioni ai fini della produzione e della condivisione di energia rinnovabile. Tali comunità si basano, pertanto, sul lavoro congiunto di soggetti pubblici e privati che possono rivestire, contemporaneamente, il ruolo di produttori e consumatori (c.d. *prosumers*)<sup>2</sup> di energia, contribuendo non solo a soddisfare il proprio fabbisogno, ma anche a perseguire finalità economiche sociali (come la creazione di una comunità di soggetti che partecipano ai fabbisogni collettivi, nell'interesse generale, anche a vantaggio delle fasce meno abbienti) e ambientali (quale la produzione di energia rinnovabile al fine del progressivo abbandono delle fonti fossili).

Le CER sono state introdotte, in ambito europeo, con la Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. *RED II*). In particolare, l'art. 2 della Direttiva *RED II* definisce la comunità energetica rinnovabile come quel soggetto giuridico "che si basa su una partecipazione aperta e volontaria, è autonomo e controllato da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione che appartengono e sono sviluppati dalla CER"; in cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali; il cui obiettivo principale è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali, piuttosto che profitti finanziari<sup>3</sup>.

Il legislatore europeo incentiva la costituzione di CER, ma lascia agli Stati la libertà di provvedere affinché le autorità competenti, a livello nazionale, regionale e locale, introducano disposizioni volte all'integrazione e alla diffusione delle energie rinnovabili (art. 15 della Direttiva *RED II*), sancendo che i principi essenziali previsti dal diritto dell'Unione europea debbano in ogni caso rientrare negli aggiornamenti dei piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri e delle relazioni sullo stato di avanzamento, ai sensi del Regolamento UE 2018/1999 (art. 22, par. 5).

Gli Stati membri devono, in ogni caso, assicurare che le CER abbiano il diritto di: produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da

---

<sup>1</sup> Sulle CER, *ex multis*, v. R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 619; G. SPINA, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile*, I, in *Ambiente & Sviluppo*, 2023, p. 530 ss.; C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Dir. e soc.*, 2022, p. 589 ss.; M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, in *Scienze del territorio*, special issue, "Abitare il territorio al tempo del Covid", 2020; C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy in Energies*, n. 13, 2020; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 3, 2022; L. DE SANTOLI, *Le comunità dell'energia*, Quodlibet, 2011; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, 29, 2022. Sul tema delle ricadute amministrative delle politiche sostenibili, *Il governo dello sviluppo sostenibile*, a cura di B.G. MATTARELLA, Torino, 2023.

<sup>2</sup> M. MAUGERI, *Elementi di criticità nell'equiparazione, da parte dell'AEEGSI, dei "prosumers" ai "consumatori" e ai "clienti finali"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2015, p. 406 ss.

<sup>3</sup> L. GIANI, G. IACOVONE, A. IACOPINO, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Dir. e soc.*, 2022, p. 643 ss.



tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile; accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio (art. 22, dir., par. 2).

In quanto alle modalità di partecipazione e accesso alle CER, l'art. 22, par. 1, della direttiva, si limita a disporre che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare ai clienti finali il diritto di partecipare alla comunità, mantenendo al contempo i loro diritti e doveri in qualità di clienti e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione, a condizione che, con riferimento alle imprese private, la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale. Tale norma, pertanto, riconosce un diritto formale dei clienti domestici di partecipare alla comunità di energia rinnovabile, al quale corrisponde l'obbligo positivo in capo agli Stati membri di non assoggettare i clienti ad alcun tipo di condizione o barriera legislativa o amministrativa che avrebbe l'effetto concreto di violare il loro diritto di partecipazione. Al contrario, gli Stati sono tenuti alla promozione del modello CER – e, in generale, della produzione e del consumo di energia da fonti rinnovabili – in applicazione del “principio di massima apertura delle CER”<sup>4</sup>. Corollario di tale principio è, peraltro, la previsione che debba essere assicurata una parità di trattamento<sup>5</sup> tra i componenti delle CER e garantita una gestione democratica a prescindere dalla natura, pubblica o privata, degli stessi<sup>6</sup>.

La Direttiva *RED II* è stata attuata, in Italia, inizialmente in via solo parziale e transitoria, con l'art. 42-*bis* del d.l. n. 162/2019, in seguito in via stabile con il d.lgs. n. 199/2021. Quest'ultimo, all'art. 31, disciplina la configurazione delle comunità energetiche rinnovabili, confermando la sussistenza, in capo ai clienti finali, del diritto di organizzarsi in CER, qualora siano rispettati determinati requisiti: il principio di condivisione dell'energia prodotta da FER<sup>7</sup>, secondo cui deve essere perseguito l'obiettivo di fornire “benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari”; il principio di massima apertura, già citato, secondo cui la partecipazione deve essere aperta a tutti i consumatori “compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili”<sup>8</sup>; il necessario collegamento tra l'esercizio del potere di controllo (che fa capo esclusivamente a persone fisiche, piccole e medie imprese, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, enti di ricerca e formazione, enti religiosi, quelli del terzo settore e di

<sup>4</sup> In tal senso, v. Corte cost., 23 marzo 2023, n. 48.

<sup>5</sup> Art. 22, comma 4, lett. e) della direttiva 2018/2001/UE, ai sensi del quale “le comunità di energia rinnovabile non siano oggetti di un trattamento discriminatorio per quanto concerne le loro attività, i loro diritti e obblighi in quanto consumatori finali, produttori, fornitori, gestori del sistema di distribuzione o altri partecipanti al mercato”.

<sup>6</sup> *Ex multis*, v. E. CUSA, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, p. 287 ss.

<sup>7</sup> Art. 31, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 199/2021.

<sup>8</sup> Art. 31, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 199/2021.



protezione ambientale)<sup>9</sup> e l'ambito locale e territoriale. Si noti che, rispetto alla disciplina previgente, il legislatore del 2021 è intervenuto ampliando il campo di applicazione delle CER, sia in relazione ai soggetti partecipanti<sup>10</sup> – con l'effetto di aumentare, così, le forme di collaborazione pubblico-privato nella realizzazione delle comunità – sia in relazione ai presupposti oggettivi e tecnici<sup>11</sup>.

Inoltre, l'art. 32 del d.lgs. n. 199/2021, rispetto alle modalità di interazione delle CER con il sistema energetico, precisa che i rapporti debbano essere regolati mediante un contratto di diritto privato che assicuri, ai clienti finali, il mantenimento dei loro diritti, tra cui quello di scegliere il proprio venditore e quello di poter recedere in qualsiasi momento (fatte salve eventuali conseguenze economiche che, in ogni caso, devono essere eque e proporzionate rispetto alla compartecipazione agli investimenti sostenuti)<sup>12</sup>. Lo stesso articolo, al comma 3, affida poi all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) il compito di adottare i provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni in materia<sup>13</sup>.

La materia è regolata, altresì, dal d.lgs. n. 210/2021 il quale ha recepito la direttiva UE 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. In particolare, l'art. 12 di tale decreto dispone che i clienti sono liberi di stipulare contratti di aggregazione, indipendentemente dal proprio contratto di fornitura di energia, nonché di acquistare e vendere tutti i servizi connessi al mercato dell'energia elettrica diversi dalla fornitura<sup>14</sup>.

Rispetto alla natura delle CER, invece, l'art. 14 sancisce che queste sono soggetti di diritto privato che possono assumere "qualsiasi forma giuridica". Com'è evidente, la normativa lascia ampia libertà nella definizione della forma giuridica delle comunità energetiche rinnovabile e sul punto ha avuto modo di pronunciarsi l'ARERA, la quale, nella Consultazione 390/2022/R/eel, ha ritenuto "non opportuno che l'Autorità identifichi elementi caratterizzanti le comunità energetiche ulteriori rispetto a quelli presenti nella normativa primaria, al fine di non comprimerne la flessibilità", sancendo che, pertanto, le CER "possono essere costituite secondo quanto consentito dall'ordinamento giuridico vigente". È rimessa ai soci, quindi, la definizione delle vesti giuridiche della comunità, purché nel rispetto, ovviamente, delle finalità imposte dalla normativa, nonché dei principi di partecipazione aperta e volontaria e di condivisione. Il principio di libertà della forma ha portato a una realtà assai diversificata, che comprende associazioni non riconosciute (come la CER di Turano Lodigiano o la CER

<sup>9</sup> Art. 31, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 199/2021.

<sup>10</sup> Che includono, ora, anche le imprese del terzo settore e gli enti religiosi, nonché tutte le amministrazioni locali dell'elenco ISTAT.

<sup>11</sup> Aumentando la potenza energetica ammessa ad incentivo da 200KW a 1 Mw e modificando il presupposto del collegamento dei partecipanti alla medesima cabina da secondaria a primaria.

<sup>12</sup> E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 113.

<sup>13</sup> La norma specifica, inoltre, che, nelle more dell'attuazione, si applicano le disposizioni già adottate in attuazione dell'art. 42-bis, comma 8, D.L. 162/2019.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sulla normativa in materia cfr. G. SPINA, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile*, cit.



del Comune di Ferla) e riconosciute, consorzi e società consortili (modello questo, tuttavia, che la Corte dei Conti, di recente, ha ritenuto non adatto alla costituzione delle CER in quanto non sarebbe in grado di garantire il principio della partecipazione aperta e volontaria)<sup>15</sup>, cooperative energetiche (la forma attualmente più utilizzata in Europa), fondazioni di partecipazione (come la CER Valdarno del Comune di Montevarchi) e, di recente, anche partenariati pubblico-privati (come la CER di Arezzo, la prima ad aver seguito tale modello).

Nonostante il mercato *favor* nei confronti delle CER – espresso tanto dal legislatore europeo quanto da quello italiano – quali strumenti innovativi ispirati al principio di sussidiarietà orizzontali e finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali, tale modello incontra molti limiti, innanzitutto culturali<sup>16</sup>, che ne rallentano la diffusione sul territorio italiano.

Sulla base del rapporto trimestrale del GSE (n. 4/2023) risulta, infatti, che sino al 31 dicembre 2022 siano state effettuate soltanto ventuno configurazioni di CER, peraltro tutte da fonte fotovoltaica. Nonostante, infatti, la forte promozione normativa alla costituzione di comunità energetiche rinnovabile, nonostante le tariffe incentivanti (definite con il DM del MISE del settembre 2020 e, in seguito, anche dal d.lgs. n. 199/2021), nonostante tutti gli altri atti, anche a valenza temporanea, adottati al fine stanziare fondi (il PNRR ha previsto un investimento pari a 2,2 miliardi di euro per la promozione di energia rinnovabile mediante i modelli delle comunità energetiche e dell'autoconsumo) o di introdurre deroghe e semplificazioni volte a facilitare la costituzione delle comunità (da ultimo il d.l. n. 13/2023, c.d. PNRR *ter*), si è riscontrata una lentezza attuativa. Questa, probabilmente, è anche causata dalle lacune normative in materia e dalla confusione creata dalla grande libertà che il legislatore ha inteso lasciare rispetto alle forme giuridiche e alle modalità concrete di costituzione e funzionamento delle comunità. In via generale, infatti, si riscontra una scarsa conoscenza delle opportunità e dei benefici che potrebbero derivare dalle CER, con la conseguenza di una sostanziale disincentivazione alla realizzazione delle comunità<sup>17</sup>, sia a causa della limitata partecipazione dei cittadini e delle imprese, sia a causa della ridotta competenza dei funzionari amministrativi i quali, spesso, non sono in grado di applicare le nuove regole o di superare resistenze (come la c.d. paura della firma) e agevolare la costituzione delle CER.

## 2. La struttura organizzativa: l'associazione non riconosciuta?

<sup>15</sup> Sul punto v. Corte dei Conti, sez. contr. Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP del 30 marzo 2023.

<sup>16</sup> M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, in *Scienze del territorio*, cit., 144; R. WÜSTENGAGEN, M. WOLSINK, M.J. BÜRER, *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept in Energy Policy*, n. 35, 2007, p. 2683-2691.

<sup>17</sup> N. MAGNANI, G. OSTI, *Does civil society matter? Challenges and strategies of grassroots in Italy's energy transition*, in *Energy Research and Social Sciences*, n. 13, 2016.





Se da un lato, il diritto dell'Unione europea non accenna ad alcuna preferenza per il modello organizzativo, da ciò conseguendone grande incertezza in merito al tipo da seguire, dall'altro lato però non si è posto il problema relativo all'inserimento di un nuovo strumento in quanto la CER di futura costituzione è già facilmente adattabile in virtù degli schemi messi a disposizione dall'ordinamento giuridico italiano.

In tal senso, come confermato dall'ARERA<sup>18</sup>, la forma giuridica utilizzabile è variegata e meglio adattabile alle specifiche esigenze dei soggetti interessati, confermando indirettamente il concetto di trans-tipicità connaturato nell'ambito europeo e rinvenibile in una moltitudine di modelli organizzativi<sup>19</sup>.

Non vi è dubbio però che nonostante i molteplici modelli utilizzabili dai promotori di una CER la realtà italiana è marcatamente orientata verso l'utilizzo di un modello in particolare, ovvero quello dell'associazione ordinaria di cui all'art. 14 c.c., nello specifico, dell'associazione non riconosciuta<sup>20</sup>.

Sul punto, ci si deve interrogare sul perché tale modello organizzativo nella pratica abbia riscosso più successo rispetto alle altre impostazioni gestionali e, nell'evidenziare le peculiarità dell'associazione non riconosciuta è opportuno soffermarsi anche sullo strumento del protocollo d'intesa, che, nella pratica, risulta quale premessa necessaria per il raggiungimento dell'accordo tra la parte pubblica e la parte privata<sup>21</sup>.

Sulla base di quanto emerso dalle costituite CER per il tramite dell'associazione non riconosciuta<sup>22</sup>, si possono rintracciare dei punti in comune tali da consentire, in via generale, l'individuazione di un modello unico di svolgimento.

Sovente, tali comunità energetiche hanno accesso ai finanziamenti di natura pubblica; presentano un'impostazione correlata alla concessione dagli impianti di proprietà dell'ente territoriale di riferimento<sup>23</sup>, e, da ultimo, presentano la possibilità di

<sup>18</sup> ARERA, *Regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica condivisa da un gruppo di auto consumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente in edifici e condomini oppure condivisa in una comunità di energia rinnovabile*, 318/2020/R/ eel, 4 agosto 2020.

<sup>19</sup> Tra questi vi rientrano: associazione, cooperativa, consorzio, partenariato, organizzazione senza scopo di lucro, società *benefit*, società a responsabilità limitata, associazione temporanea di imprese.

<sup>20</sup> Ciò è percepibile dallo studio condotto da LUISS ed ENEA Enea, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, RdS/PTR(2021)/053, Dicembre 2021, in cui tra le varie informazioni riconducibili alle CER, è indicata la natura giuridica del modello organizzativo prescelto.

<sup>21</sup> Si rammenta che il protocollo d'intesa quale accordo tra parte pubblica e parte privata, nonostante venga riportato e descritto nella suindicata fase, sia riconducibile a qualsiasi modello organizzativo, in quanto ne forma la necessaria premessa volta a rendere certe le future basi della CER.

<sup>22</sup> Esempi pratici si ritrovano rispettivamente: delle Comunità di Ferla (SR), Ussaramanna (SU), Villanovaforru (SU), Macerata Feltria (PU), San Daniele del Friuli (UD) e della Comunità del Pinerolese (TO).

<sup>23</sup> In particolare, innovativa in tal senso è la CER costituita e approvata in data 8/11/2021, n. prot. 126, dalla giunta comunale di Ferla (SR), per la concessione di uso gratuito alla Comunità Energetica Rinnovabile CommOn Light di un impianto fotovoltaico del Comune ad iniziativa *public lead*, che punta ad un progetto a regia pubblica grazie al supporto accademico degli esperti della vicina Università di Catania, in particolar modo Marisa Meli (Professoressa di diritto privato, Università di Catania) e Enrico



impostare la futura comunità energetica sulla base di accordi qualificabili quali schemi privatistici di collaborazione pubblico privata, in qualità di vere e proprie intese svincolate da qualsiasi previsione di legge amministrativa<sup>24</sup>.

A tal uopo, in prima battuta, è necessario evidenziare il ruolo dei c.d. protocolli d'intesa. Trattasi di strumenti di natura privatistica, svincolati da qualsiasi previsione legale che consentono alle parti di poter favorire e sostenere una CER al fine di permettere la partecipazione volontaria e aperta a tutti i consumatori. I citati protocolli perseguono l'obiettivo principale di favorire lo sviluppo sociale ed economico nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e dell'innovazione.

Tale protocollo d'intesa è volto a dare inizio alla fase di costituzione di una CER. Il tutto deve essere promosso dal comune o dall'ente locale, in coerenza con quanto è rinvenibile all'interno del d.lgs. n. 199/2021 e dei provvedimenti adottati in materia da parte della ARERA. Ad avviso dello scrivente, il protocollo d'intesa assurge a strumento ottimale per impostare le basi della futura comunità laddove fissando in modo cristallino i compiti e le responsabilità dei soggetti sottoscrittori, definisce al contempo, le modalità di cooperazione correlate alla fase di costituzione o promozione della stessa CER.

Frattanto, il protocollo d'intesa, sulla base della forma giuridica prescelta, rinvia all'atto costitutivo e al regolamento per la disciplina dei rapporti tra i membri della CER costituita.

Nonostante l'assenza di disciplina sul piano legislativo, si è oramai identificato un nucleo di requisiti essenziali oggetto di rinvenimento nel protocollo d'intesa. Quest'ultimo deve contenere: a) la forma giuridica prescelta per la costituzione della comunità; b) l'obiettivo principale della CER, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 199/2021 e i provvedimenti adottati in materia dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), e della strategia di decarbonizzazione europea nell'ambito del *Repower EU*. L'eventuale assunzione da parte del Comune o dell'ente locale del ruolo dei poteri di controllo di cui all'art. 31 c. 1 lettera a) del d.lgs. n. 199/2021; i compiti, le responsabilità e le modalità di cooperazione dei vari soggetti sottoscrittori in relazione alla fase di costituzione o promozione della Comunità Energetica Rinnovabile e le tempistiche previste per la fase di avvio dell'iniziativa; le modalità di adesione e di recesso dalla comunità energetica, che devono avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e tutela del consumatore; l'eventuale indicazione dei tetti e degli edifici pubblici e delle aree

---

Giarmanà (dottorando presso l'Università degli studi di Catania). In questo caso, il Comune siciliano ha contribuito alla costituzione della comunità in virtù della concessione in godimento di impianti, esistenti, bensì non ancora entrati in esercizio. Per maggiori informazioni LUISS ed ENEA Enea, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, cit., p. 67 ss.

<sup>24</sup> In questo senso, R. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico*, in *Dir. e soc.*, 2022, p. 793; per cui l'esempio classico di CER è da rinvenire sulla concessione a titolo gratuito dei tetti degli edifici del comune di riferimento o, altresì, degli impianti di energia rinnovabile.



pubbliche in disponibilità all'installazione degli impianti al servizio della CER, mappate ai sensi della legge regionale di riferimento.

Per quel che concerne la natura giuridica dello strumento in esame, a mente di alcuni studiosi, trattasi di un accordo non rientrante tra gli strumenti configuranti vincoli giuridici per i sottoscrittori.

Non vi è dubbio che la flessibilità del protocollo d'intesa consente alle parti di non vincolarsi e conseguentemente di non incorrere in alcuna forma di responsabilità nei confronti degli altri sottoscrittori<sup>25</sup>. Trattasi difatti, di istituto assimilabile al *genus* degli atti di *soft law*, ovvero degli atti che sono privi di coercibilità in senso tradizionale, implicanti una mera cooperazione tra le parti in causa e in cui la caratteristica principale è proprio quella di porre precetti che sono mancanti di sanzione, da intendersi quali precetti la cui ottemperanza è volontariamente lasciata alle parti costituenti la comunità di riferimento<sup>26</sup>. Quanto appena delineato consente, da un lato, di impostare le basi per la costituzione della futura comunità energetica e al contempo, dall'altro lato, di non configurare alcun obbligo giuridico in capo agli enti comunali di riferimento, con conseguente impossibilità di azione risarcitoria nei loro confronti, assicurandoli, quindi, sotto il duplice punto di vista relativo alla responsabilità sia economica che personale.

Tornando ad esaminare il modello organizzativo riferibile all'associazione non riconosciuta, come sottolineato dalla dottrina è possibile ritrovare ulteriori tratti comuni tra le varie comunità istituite mediante associazione non riconosciuta. Tra questi è possibile rinvenire: l'ininfluenza del territorio e del progetto ai fini della scelta del modello in esame; la trascurabilità del soggetto promotore, non modificando alcunché sia nel caso in cui sia un soggetto pubblico che un soggetto privato ed infine sulla molteplicità di livelli di *governance* e controllo in cui la componente partecipativa varia a seconda della gestione della comunità<sup>27</sup>.

Chiaro è il motivo per cui la scelta ricade su tale tipologia di modello organizzativo, data la semplicità e malleabilità dello strumento contrattuale, il quale consente di utilizzare schemi flessibili di collaborazione da cui ne consegue per la

---

<sup>25</sup> A differenza di quanto avviene per gli strumenti giuridici individuati dal Codice civile come nel caso del contratto preliminare di cui all'art. 1351 c.c., che, sulla base della ricostruzione effettuata, in virtù della doppia funzione rivestita e quindi considerandolo a tutti gli effetti quale un doppio contratto, sarà possibile richiedere oltre al risarcimento dei danni anche l'azione di risoluzione per inadempimento in ogni caso in cui non si siano rispettati gli interessi programmati dalle parti all'interno del preliminare. In virtù del preliminare, d'altronde, si assiste ad una sorta di contrattualizzazione dell'obbligo di buona fede assunta, dapprima quale clausola generale di comportamento alla luce dell'art. 1337 c.c., ora invece quale obbligo discendente dal precedente preliminare la cui violazione produce un danno da interesse positivo. In tal caso, quindi sorgerà una responsabilità di tipo contrattuale ex art. 1218 c.c., per inadempimento derivante dalla mancata continuazione delle trattative.

<sup>26</sup> Sul punto, M. RAMAJOLI, *Soft law e ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2017; per cui è possibile parlare in alcuni casi di pre-law, quindi di una preparazione alla stipulazione di impegni giuridici vincolanti e quindi propedeutici alla creazione di una hard-law.

<sup>27</sup> R. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico*, cit., p. 775 ss.



pubblica amministrazione d'attinenza un ulteriore spazio di libertà circa l'utilizzo dei poteri discrezionali amministrativi ad essa appartenenti.

Ma la semplicità dell'associazione non si arresta esclusivamente a questo dato.

Ciò che pervicacemente convince i soggetti interessati a procedere con tale forma giuridica è l'assenza di regolamentazione dell'associazione nel d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, ossia il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (da ora in avanti TUSP).

Dalla costituzione di una società derivano una serie di implicazioni procedurali<sup>28</sup>, fra tutte quella per cui nei confronti del soggetto pubblico promotore di una CER, nel momento in cui proceda alla costituzione della società, discenderebbe l'obbligo di selezionare il socio privato in virtù di una gara in base a quanto previsto *ex art.* 17 TUSP.

In tal senso, altra peculiarità è accertabile nella maggiore flessibilità dell'organizzazione e gestione le quali, essendo lasciate all'autonomia privata, non sono in alcun modo legate a moduli di *governance* interna o alla vigilanza dell'autorità pubblica. Nel settore di riferimento non è contemplata alcuna normativa puntuale, restando esclusivamente legate alla disciplina individuata dal Codice civile, eccezion fatta per il correlato potere di controllo esercitabile dalla Corte dei conti riconducibile in un'ottica di monitoraggio circa il raggiungimento dell'interesse pubblico primario<sup>29</sup>. Altra caratteristica di rilevante impatto è da riferire alla facile adesione alla CER anche da parte della amministrazione pubblica, in mancanza dei limiti procedurali stringenti prestabiliti dal TUSP in caso di acquisto di una partecipazione societaria. Tra tutti i modelli organizzativi esistenti, quello che ha ricevuto il maggior avallo nel corso degli anni da parte del legislatore, nonostante il suo scarso utilizzo, è il modello del partenariato pubblico-privato.

L'associazione, come evidenziato, gli viene preferita per molteplici motivi. In primo luogo, per le difficoltà di avvio della procedura. In secondo luogo, data la lungaggine procedurale volta a giungere all'affidamento del contratto. In terzo luogo, fra tutti, in vista delle molteplici incertezze circa l'allocatione dei rischi tra le parti i quali, tratteggiano la maggiore preoccupazione per i soggetti rappresentanti gli enti locali di riferimento.

Da ultimo, per quel che concerne il punto di vista economico, l'associazione non riconosciuta viene preferita, prescindendo dalle semplicità dal punto di vista normativo, anche per la maggiore semplicità di gestione e per l'economicità di cui è intrisa. Nella prassi tale modello ha presentato costi più bassi oltre che una maggiore flessibilità statutaria rispetto al procedimento di democratizzazione della CER per cui è possibile, per chi entra a farne parte, successivamente ottenere notevoli benefici economici in

---

<sup>28</sup> Tra le altre, in materia di acquisto, gestione e alienazione delle partecipazioni, monitoraggio, trasparenza.

<sup>29</sup> Art. 1, comma 4, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175: "restano ferme tutte le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche ad enti associativi diversi dalle società e a fondazioni".



maniera chiara e semplice, risultando più appetibile rispetto ad altre forme organizzative.

In conclusione, l'opzione rappresentata del modello dell'associazione non riconosciuta è da preferire nell'ottica di una semplificazione e accelerazione del modulo procedimentale, oltre che al forte sgravio di responsabilità ed un'assenza di burocraticità nei rapporti tra pubblico e privato.

Nonostante ciò, il dubbio sulla sua costante applicazione resta.

In presenza di strutture normativamente dettagliate e complete dal punto di vista regolatorio contenutistico, la scelta di optare, nella prassi, per l'associazione non riconosciuta, la quale non presenta alcuna regolamentazione oltre a figurare da espediente adatto a manipolare la CER alla luce dell'ampia discrezionalità concessa all'amministrazione potendo, oltretutto, comportare la creazione di regole di *governance* e di ripartizione dei benefici non del tutto democratici e contrastanti con i principi fondanti le Comunità, non pone del tutto a favore dello schema in esame.

Non vi è dubbio che la c.d. *fuga dal modello* abbia effetti positivi e per di più incoraggianti la formazione delle CER nel panorama giuridico italiano ma, d'altra parte, ciò non può comportare l'*escamotage* costante alla normativa presente, ancor di più qualora dovesse tradursi in un costante rischio per la sicurezza dell'azione amministrativa in termini di trasparenza e imparzialità.

Solo il futuro e la costante applicazione dei nuovi modelli delle CER potranno confermare l'eventuale apertura agli schemi normativi così come disegnati dal legislatore. Non vi è dubbio che tale nuovo modello di CER consente lo sfruttamento costante e continuo di collaborazioni tra pubblico e privato in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Ma soprattutto, permette lo sviluppo e la realizzazione di politiche nazionali ed europee volte a garantire la sostenibilità ambientale mediante il passaggio verso fonti alternative non inquinanti<sup>30</sup>.

Il coinvolgimento delle componenti della collettività è fondamentale per la transizione verso un futuro sostenibile ma ciò deve essere fatto sempre nel rispetto della collaborazione con il privato oltre che in virtù di quanto stabilito a livello legale evitando di plasmare la realtà giuridica per quanto sia più utile alle parti.

### **3. Il partenariato pubblico-privato per lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili**

---

<sup>30</sup> Così come ampiamente sostenuto dal PNRR, in cui si sono stanziati circa 2,2 miliardi di euro per la realizzazione delle CER nei territori comunali di piccole dimensioni. Come sostenuto da M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, n. 4, 2021, in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it), secondo cui uno studio proiettato dal 2021 nei successivi cinque anni, prevede una presenza di oltre 40 mila CER, con il coinvolgimento di 1,2 milioni di famiglie, 200 mila uffici e 10 mila PMI, con una crescita di posti di lavoro di oltre 10 mila unità.



Fino a pochi anni fa l'utilizzo del partenariato pubblico-privato, almeno in Italia, è stato limitato solo ad alcune sporadiche esperienze, vuoi per le difficoltà interpretative della disciplina di riferimento, solo tratteggiata dal d.lgs. n. 50/2016, vuoi per la scarsa attitudine delle amministrazioni a gestirne la complessità intrinseca.

Con il d.lgs. n. 36/2023 si è tentato di dare una sistematizzazione normativa al fine di incrementare l'utilizzo di questo particolare strumento contrattuale ispirato a logiche di amministrazione condivisa e ad una concezione di collaborazione tra pubblico e privato<sup>31</sup>. Proprio per questa sua caratteristica intrinseca, il partenariato pubblico-privato, anche nel quadro di riferimento nazionale, ha iniziato a rivestire un'importanza sempre maggiore in seguito agli eventi pandemici e alla crisi economica che ne è scaturita. Ciò ha avuto l'effetto di far recuperare all'amministrazione pubblica una centralità che andava via via dissolvendosi, attraverso la messa a punto di determinate scelte di carattere politico-economico alle quali sembrava aver, ormai, abdicato<sup>32</sup>. Una centralità che ha spinto il legislatore a riscrivere la disciplina dei contratti pubblici, nella propria integralità, ridisegnandola alla luce di questa nuova prospettiva, prepotentemente affacciata all'indomani del secondo decennio di questo secolo e che presuppone il recupero e il rinnovamento del ruolo del pubblico quale strumento imprescindibile di *policy* economica<sup>33</sup>, di sviluppo delle innovazioni e di mezzo per il raggiungimento di risultati<sup>34</sup> rispetto ai quali vigono impegni di carattere eurounitario.

---

<sup>31</sup> Sul delicato diaframma che intercorre ormai tra diverse branche del diritto, cioè sulla «amministrativizzazione» delle stesse, con una conseguente sviluppo della collaborazione tra il pubblico e il privato, si rinvia a S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), *Lezione per festeggiare il 60° anniversario della Scuola di specializzazione in studi sulla pubblica amministrazione - Spisa*, Bologna, 26 ottobre 2015. Del medesimo a., si veda anche, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2008, p. 7 e ss.

<sup>32</sup> In relazione alla nuova stagione di protagonismo dell'amministrazione pubblica, calata nel suo ruolo di promotrice di sviluppo economico, che tuttavia non si spinge oltre la programmazione, senza perciò intaccare la sfera imprenditoriale privata, si rinvia a F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021, *passim*.

<sup>33</sup> Per una estesa disamina della connessione esistente tra contratti pubblici e innovazioni tecnologiche, la loro funzione di attrattori di ricchezza e il loro utilizzo come strumento di *policy* economica si veda V. LEMBER, R. KATTEL, T. KALVET, *Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives*, Heidelberg, New York, 2014. Più recentemente F. DECAROLIS, *Il contributo dell'analisi economica nei contratti pubblici*, in R. CHIEPPA, M. SANTISE, H. SIMONETTI, R. TUCCILLO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.Lgs. n. 36/2023*, Piacenza, 2023, p. 63.

<sup>34</sup> Con il nuovo Codice dei contratti pubblici si è assistito ad un'inversione nella scala di rilevanza degli obiettivi principali cui tendere. Lo afferma con chiarezza l'art. 1, comma 1, del D.Lgs. 36/2023, che pone come principio fondamentale del Codice il *principio del risultato*, che diviene fulcro rispetto al quale devono comunque ruotare i principi di concorrenza, legalità, trasparenza, tutela ambientale e sociale. Per una disamina più approfondita dal punto di vista dottrinario, si veda M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno, Palermo 27-28 febbraio 2003*, Torino, 2004, p. 122. In relazione al nuovo Codice, si rinvia a F. CINTIOLI, *Il principio di risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2023.



Una delle maggiori risorse, da questo punto di vista, che si può scorgere tra i numerosi strumenti messi a disposizione dal nuovo Codice, è proprio quella rappresentata dalla riscrittura dell'istituto del partenariato pubblico-privato, il quale presuppone un meccanismo contrattuale attraverso il quale poter dare un importante impulso all'economia, sfruttando il suo «effetto leva»<sup>35</sup>. In questo modo l'amministrazione potrà beneficiare, da un lato, di capitali privati, ampliando le proprie disponibilità per la realizzazione degli scopi che le sono attribuiti, mentre dall'altro potrà integrare, come beneficio di medio-lungo termine, il proprio *know-how*, attraverso le conoscenze e le esperienze messe a disposizione dal *partner* privato.

Queste risorse, per lo più sviluppate nel mondo dell'impresa ed in quello del Terzo settore, possono costituire un valido contributo all'accelerazione della transizione ecologica, al recupero del patrimonio culturale, alla rivitalizzazione dei piccoli centri: tutti obiettivi che trovano una diretta corrispondenza nei progetti finanziati attraverso i fondi del PNRR, il quale contiene proprio uno specifico *favor* nei confronti del coinvolgimento degli investitori privati, anche di piccole dimensioni, prevedendo in alcuni casi dei limiti agli investimenti. Limiti imposti alla partecipazione di investitori-imprese che si spiegano con riferimento ad uno dei molteplici scopi perseguiti dallo stesso PNRR, ovvero consentire un maggiore coinvolgimento nelle scelte amministrative e garantire un più diffuso accesso al mercato da parte delle piccole e medie imprese<sup>36</sup>.

Con il maggior dettaglio normativo con il quale è stato disciplinato il partenariato, è stata chiarita, per un verso, la volontà di potenziare il coinvolgimento del Terzo settore, affinché la collaborazione che ne possa scaturire sia efficace e feconda, per altro verso, il potenziamento del PPP ha anche l'intento di consentire ingenti risparmi di risorse economiche e, tuttavia, garantire la creazione, il rinnovamento ed il mantenimento delle infrastrutture. Infatti, affinché il PPP sia produttivo di effetti positivi, questo deve giocoforza avere una lunga durata, durante la quale sono indispensabili serie attività di monitoraggio da parte dell'amministrazione: in questo

---

<sup>35</sup> La rilevanza dello strumento del partenariato pubblico-privato come produttivo di un benefico «effetto leva», e cioè inteso come «moltiplicatore delle risorse pubbliche investite», è ben espressa in A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, p. 442; in relazione alla letteratura economica si rinvia a E. IOSSA, D. MARTIMORT, *The Simple Microeconomics of Public-Private Partnership*, in *Journal of Public Economic Theory*, 2015, p. 48.

<sup>36</sup> Si veda a questo proposito la missione M1C3.2 «Rigenerazione dei piccoli siti culturali, patrimonio culturale, patrimonio religioso e rurale» oppure l'investimento «2.1: Attrattività dei borghi». A questo proposito si evidenzia che il Ministero della Cultura, nel dicembre 2021, ha stanziato 420 milioni di euro per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, prevedendo una premialità per i progetti che coinvolgano le comunità locali, le imprese, anche quelle non *profit* proprio allo scopo di incentivare la co-gestione dei progetti e di ciò che verrà realizzato insieme alle amministrazioni pubbliche. Questa necessità di particolare attenzione alla provenienza locale dell'investimento e della gestione è stata tratteggiata in dottrina attribuendo una particolare rilevanza proprio al partenariato pubblico privato, strumento che permette una vicinanza più stringente rispetto alle esigenze locali. Per la trattazione specifica di questo aspetto, si rinvia a S. VALAGUZZA, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018, p. 73.



modo si dovrebbe riuscire a gestire l'intero ciclo di vita di un intervento o di un servizio in modo soddisfacente per i cittadini, a costi contenuti per l'amministrazione e remunerativo per il *partner* privato<sup>37</sup>. L'ulteriore effetto è, peraltro, un più ampio coinvolgimento della società civile nelle scelte volte allo sviluppo<sup>38</sup>.

Guardando ora alle comunità energetiche, si può dire che queste siano un vero e proprio "*laboratorio*"<sup>39</sup> nel quale si stanno gettando le basi di una reale collaborazione tra la pubblica amministrazione e i privati<sup>40</sup>.

Queste premesse prendono ancora più colore se si considera la definizione che è stata data dalla direttiva UE n. 2001/2018 sulle CER, le quali, al fine di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai suoi membri, ne presuppongono una partecipazione aperta e volontaria. I suoi membri devono essere tutti situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia rinnovabile e possono essere i più disparati rappresentanti della società civile: cittadini-persone fisiche, imprese, amministrazioni locali.

L'utilizzo del partenariato pubblico-privato per la costituzione delle comunità energetiche presenta, tuttavia, delle specifiche difficoltà, specialmente se si considera la magmaticità di tutto ciò che riguarda le comunità energetiche e la conseguente scarsa esperienza che, per forza di cose, le amministrazioni locali hanno al riguardo<sup>41</sup>. Queste difficoltà risiedono nella possibilità di individuare, sin dalla stipula, l'allocazione dei rischi che ricadono da un lato sull'amministrazione e dall'altro sul privato. La loro corretta redistribuzione è il vero segreto per il successo della collaborazione pubblico-privata e per rendere davvero efficiente il servizio che si vuole garantire.

Perciò, i rischi che possono essere connessi ad infrastrutture di dimensioni rilevanti – si pensi ad alcuni estesi parchi fotovoltaici utilizzati per la produzione di energia elettrica da distribuire tra i partecipanti della comunità energetica – non sono semplicemente legati alla realizzazione dell'opera, ovvero ai rischi tecnici, agli imprevisti progettuali, ma possono riguardare anche il mercato nei suoi aspetti micro e macroeconomici. Dunque, le variabili che devono essere ponderate abbracciano una

<sup>37</sup> E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Dir. amm.*, 2023, p. 301.

<sup>38</sup> A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, cit., p. 450-451.

<sup>39</sup> E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 301.

<sup>40</sup> A. FIORITTO, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in Id. (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017, p. 55 ss.

<sup>41</sup> Ci si riferisce a quello di tipo *contrattuale*, disciplinato dagli artt. 174 e ss. del d.lgs. n. 36/2023, che si realizza attraverso strumenti negoziali e che si caratterizza per il tipico coinvolgimento dialettico dei privati. L'altro tipo di partenariato pubblico-privato, conosciuto dall'ordinamento italiano, afferisce al tipo *istituzionalizzato*, che trova la sua collocazione sistematica all'interno del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), che viene realizzato attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente da un *partner* privato da una pubblica amministrazione. Un esempio di partenariato istituzionalizzato sono le società miste, dove il controllo esercitato dall'amministrazione avviene dall'interno della compagine societaria.





vasta gamma di situazioni che vanno dalla corretta realizzazione dell'opera alla sua efficienza, fino alle tendenze economiche globali.

I rischi, perciò, devono poter essere ripartiti in capo a chi sappia farvi fronte: e così, almeno in teoria, l'amministrazione saprà gestire meglio le criticità derivanti da una modifica normativa rispetto al privato, il quale saprà risolvere problematiche di carattere tecnico-costruttivo.

Il presupposto per una corretta allocazione del rischio passa, prima di tutto, da una puntuale individuazione del c.d. *business model*, che rappresenta essenzialmente il progetto di guadagno dell'impresa *partner*. Una volta compiuto questo passaggio iniziale, deve essere attentamente studiata la ripartizione di rischi, un'operazione, come visto, di particolare difficoltà, che pone alcuni interrogativi soprattutto con riferimento all'allocazione del *rischio di domanda*, rispetto al quale potrebbe essere utile fare ricorso ad un bilanciamento di oneri tra amministrazione e privato, invece di un'attribuzione esclusiva in capo all'operatore economico<sup>42</sup>. In questo senso potrebbe ritenersi che, a seconda delle diverse circostanze di fatto, questi oneri – che tendenzialmente dovrebbero essere tutti in capo al privato per la sua natura imprenditoriale, specialmente laddove si tratti di contratti «caldi» – potrebbero anche essere condivisi dall'amministrazione, nel caso in cui oggetto del contratto di partenariato siano operazioni «tiepide».

L'utilizzo del PPP per la costituzione di comunità energetiche rinnovabili si sta concretizzando anche attraverso l'impulso dato dalla Struttura Commissariale per la Ricostruzione *post sisma* del Centro Italia. Lo scopo è quello di rendere le aree interne, a partire da quelle dell'Appennino Centrale – già prima del 2016 a rischio spopolamento ed in grave crisi economica – un laboratorio di innovazione energetica e di sperimentazione di nuove formule di amministrazione condivisa, che potranno trovare applicazione nel resto del Paese.

Lo strumento del PPP, declinato nello specifico come finanza di progetto, nella regolamentazione offerta dalle Linee guida contenute nell'Ordinanza n. 66 del 23 novembre 2023 del Commissario Straordinario per la ricostruzione – destinato agli enti territoriali che intendano realizzare delle comunità energetiche rinnovabili, ma che al contempo non dispongano di risorse finanziarie sufficienti – offre lo spunto per analizzare dall'interno quale sia la procedimentalizzazione da seguire, dal lato di una pubblica amministrazione.

---

<sup>42</sup> Della difficoltà e dei costi elevati per la progettazione di un partenariato pubblico-privato tratta sinteticamente F. DECAROLIS, *Il contributo dell'analisi economica nei contratti pubblici*, in R. CHIEPPA, M. SANTISE, H. SIMONETTI, R. TUCCILLO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., p. 65, il quale richiama la letteratura d'oltremarina relativa ai rapporti di convenienza economica per il varo di un PPP. Secondo questo orientamento economico, comunque ormai risalente, i progetti che sono finanziati con meno di 20 milioni di sterline non sarebbero adatti a formare oggetto di partenariato. Per una disamina completa, si veda, C. GIORGIANTONIO, *Infrastructure and PPP in Italy: The Role of Regulation*, in *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 2019, p. 204.



L'operazione si caratterizza, come visto, per essere a lungo termine, mentre l'oggetto del contratto risiede nell'erogazione di finanziamenti da parte del privato, a fronte della percezione dei flussi di cassa derivanti dalla gestione dell'opera per il periodo di durata del contratto<sup>43</sup>. Proprio per questo motivo il privato deve necessariamente assumersi tutti quei rischi, di carattere tipicamente imprenditoriale, che lo inquadrano come *risk-sharer*<sup>44</sup>.

Venendo ai profili di procedimentalizzazione si deve anticipare che gli attori che si muovono sulla scena della finanza di progetto sono tre: l'operatore economico, che può essere promotore dell'iniziativa (o aggiudicatario); gli enti concedenti e gli investitori istituzionali.

Nel momento in cui un operatore economico presenti ad un ente territoriale proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, prodromici alla creazione di una comunità energetica rinnovabile, la proposta dovrebbe già contenere un progetto di fattibilità, almeno una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario e la specificazione delle caratteristiche fondamentali del servizio e della gestione. In questo modo, l'amministrazione potrà evitare di pubblicare un avviso di manifestazione di interesse e guadagnare tempo, analizzando direttamente la proposta dell'operatore.

Il passaggio successivo consiste nella valutazione del progetto offerto dal privato. In questo frangente l'amministrazione dovrà operare un vaglio preliminare relativo alla concreta fattibilità del progetto e un'analisi accurata dell'allocazione dei rischi. Se il progetto di fattibilità dovesse essere considerato valido, sarà posto a base della procedura di gara che si aprirà per dare all'iniziativa la necessaria pubblicità e consentire il rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza. In questa fase, anche gli investitori istituzionali possono formulare le proprie offerte, salva la necessità, in sede di gara, di associarsi o consorziarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando, nel caso in cui gli investitori istituzionali ne siano privi. La previsione normativa considera anche l'evenienza che questi soggetti siano ammessi all'utilizzo dell'avvalimento e del subappalto.

Diversamente, le stazioni appaltanti potrebbero comunque pubblicare sul proprio sito istituzionale un avviso di manifestazione di interesse allo scopo di sondare il mercato e raccogliere proposte da potenziali *partner* privati. L'attività successiva dovrà contemplare la catalogazione delle proposte e la loro valutazione dal punto di vista della fattibilità, con il risultato di ottenere un chiaro quadro del sistema economico in cui l'amministrazione è collocata. Successivamente, l'amministrazione può determinarsi a preparare la fase ad evidenza pubblica, sfruttando quelle stesse informazioni di mercato

<sup>43</sup> L'individuazione puntuale del rapporto sinallagmatico tra pubblico e privato nella finanza di progetto è stata colta dalla giurisprudenza contabile in modo particolarmente chiaro. A questo riguardo si rinvia a Corte conti, sez. contr. Lombardia, par. 30 luglio 2015, n. 266.

<sup>44</sup> L'inquadramento dell'investitore privato come *risk-sharer*, non limita, però, il controllo ed il monitoraggio continuo relativo alla corretta gestione della comunità energetica, al rispetto delle sue finalità e all'accessibilità da parte dei cittadini che ne vogliono diventare membri.



desumibili dalle varie proposte ottenute dagli operatori economici e ponendole come base di partenza per la preparazione della gara.

Le comunità energetiche costituite attraverso PPP, nello specifico attraverso *project financing*, sono già realtà. È di quest'anno il varo della comunità energetica in Valnerina, che coinvolge i comuni di Cascia, Cerreto di Spoleto, Norcia ed altri, e che fornisce energia pulita per un ammontare di circa di 8.500 kW a quasi mille privati.

Sicuramente questo strumento non rappresenta l'unica modalità di realizzazione dell'innovativo sistema di approvvigionamento di energia pulita costituito dalle CER. Difatti, come visto, di più largo uso nel panorama domestico sono le associazioni non riconosciute. Sicuramente, però, il partenariato, nella sua declinazione di finanza di progetto, può rappresentare un'opportunità di carattere economico ma anche culturale, in un'ottica di sviluppo e diffusione di dinamiche maggiormente partecipative di amministrazione condivisa.

#### 4. La Corte dei Conti e il modello sbagliato

Il parere espresso dalla Corte dei Conti relativo al Comune di Montevarchi<sup>45</sup> – sopra richiamato e analizzato – non è importante solo sotto il profilo della “libertà delle forme”<sup>46</sup>, ma anche al fine di analizzare quale sia il modello migliore per la costituzione di una CER.

La giovane età della sperimentazione giuridica della CER e l'inesperienza delle imprese e dei comuni in tale settore, rende necessario un approfondimento in tal senso. L'articolo 5 del TUSP (così come novellato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge n. 118/2022) prevede che le amministrazioni pubbliche trasmettano gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria alla Corte dei Conti. Ciò viene fatto con il fine di ottenere un parere che concerne la conformità degli atti non solo con riferimento alla ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, ma anche con riguardo al perseguimento delle finalità istituzionali, all'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini (*ex art. 4 TUSP*), alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Non solo, il comma 2 dell'articolo 5 prevede che l'atto

<sup>45</sup> Deliberazione n. 77/2023/PASP della Corte dei Conti.

<sup>46</sup> Così come disciplinato, a livello europeo, dall'art. 2, comma 2, punto 16, della Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018; mentre a livello nazionale, dapprima dall'art. 42-bis del d.l. 30/12/2019, n. 162 “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”, convertito con legge 28 febbraio 2020, n. 8, e successivamente, ad opera dell'art. 31 “Comunità energetiche rinnovabili” del d. lgs. 8/11/2021, n. 199 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.



deliberativo sopra citato debba dare atto anche della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei Trattati europei.

È proprio in tal senso che viene in rilievo il punto 16, dell'articolo 2, comma 3 della Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (*RED II*) che definisce le CER come un "soggetto giuridico": a) autonomo rispetto ai propri partecipanti, che possono essere persone fisiche, PMI, enti territoriali o Autorità locali, imprese etc.; b) teso a perseguire l'obiettivo principale di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari; c) basato sulla partecipazione aperta e volontaria.

Tali criteri rivestono un'importanza così fondamentale da essere oggetto del controllo della Corte dei Conti *ex art. 5 TUSP*; ed è proprio questa la sede in cui ritroviamo il parere della Corte dei Conti relativo al Comune di Montevarchi (d'ora in avanti Comune). La Corte ha così avuto modo di evidenziare che la scelta effettuata dal Comune, ossia la costituzione di una società consortile a responsabilità limitata per le finalità di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, risulta soddisfacente sotto il solo punto di vista del rispetto del criterio dell'autonomia; difetta, invece, della garanzia di ulteriori criteri, primo fra tutti, la partecipazione libera e volontaria dei membri della comunità<sup>47</sup>. La tipologia societaria prescelta, ossia la società consortile, è disciplinata dall'art. 2615-*ter* c.c.; essa, a differenza dei consorzi, viene definita come vera società commerciale che persegue lo scopo sociale tipico del contratto di consorzio (art. 2602 c.c.), attraverso le regole civilistiche dettate per il tipo societario prescelto<sup>48</sup>.

Nell'ambito di questa cornice, la Corte pone in luce che le società consortili sono strutture societarie c.d. "a capitale fisso", ossia tipologie societarie ove l'ingresso di nuovi soci può avere luogo attraverso modalità di: *i*) trasferimento della partecipazione già in circolazione in quanto detenuta da un socio; *ii*) delibera di aumento di capitale anche mediante offerta di quote di nuova emissione a terzi e sottoscrizione dello stesso (o di una parte) ad opera del nuovo socio, da liberarsi mediante conferimento in denaro o natura, con modifica dell'atto costitutivo<sup>49</sup>.

Tale panoramica collide fortemente con il quadro delineato e voluto dal legislatore nazionale ed europeo; la CER viene concepita come "entità giuridica autonoma caratterizzata da un alto livello di fluidità in ingresso e uscita dei soci, con una significativa riduzione degli oneri amministrativi" (Corte dei Conti, delibera n. 77/2023).

<sup>47</sup> "Ed in particolare per raggiungere l'obiettivo principale di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari", così come previsto dalla bozza di Statuto e dell'Atto costitutivo della CER del Comune di Montevarchi.

<sup>48</sup> L'art.3, comma 1, d.lgs. n. 175/2016 (cd. Decreto Madia) afferma che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata.

<sup>49</sup> Sul punto, Corte dei conti, delibera n. 77 del 2023.



Sul punto è utile sottolineare che tale situazione è sicuramente aggravata dal fatto che la motivazione del Comune risulta inadeguata; la "libertà delle forme", da un lato, permette un'autonomia organizzativa dell'ente stesso, dall'altro, richiede l'onere di una motivazione confacente, frutto di un'analisi comparata con ulteriori modelli organizzativi.

Per risolvere il problema sopraindicato, il Comune ha ritenuto opportuno limitarsi all'introduzione di clausole statutarie specifiche per l'ingresso dei nuovi quotisti. Tale modulo procedurale, non solo non risulta sufficiente, bensì crea delle ulteriori problematiche in termini interpretativi e applicativi. Più in particolare, in base all'interpretazione consolidata della giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'art. 2528 c.c.<sup>50</sup> che disciplina il principio delle c.d. "porte aperte" per l'ingresso dei nuovi soci, non si applica alle società consortili; tale compagine sociale, invece, rinvia alla disciplina del tipo prescelto (s.r.l. o società azionaria). In tal senso, il principio rappresenta una norma imperativa posta a presidio di una caratteristica indefettibile delle società di capitali e limite invalicabile per l'autonomia statutaria<sup>51</sup>.

Dalla presente analisi, si possono ipotizzare le seguenti conclusioni.

In primo luogo, nel caso di costituzione di società o di acquisizione di una partecipazione societaria in materia CER, l'amministrazione pubblica ha completa autonomia decisionale ed organizzativa: essa, infatti, può scegliere un'ampia gamma di compagine sociali, quali le associazioni, le fondazioni, le società consortili e così via, godendo del principio della "libertà delle forme". Tale libertà, tuttavia, trova la sua completa e più consona rappresentazione in forme motivate della stessa e che tengano conto delle tre caratteristiche sopra richiamati caratterizzanti le CER. Sono quindi "vietati" tutti quei tipi societari o comportamenti che non permettano una reale commistione tra il mondo pubblico e privato, e una partecipazione attiva del cittadino. Se si nutrono dubbi in merito alla fattibilità giuridica e applicativa di tale disciplina si può osservare l'ottimo esempio riportato dal Comune di Fontanafredda: la Corte dei Conti si è espressa in merito con la deliberazione FVG n. 52/2023<sup>52</sup>. Tale

---

<sup>50</sup> L'articolo, rubricato "Procedura di ammissione a carattere aperto della società" disciplina le modalità d'ingresso dei nuovi soci, informandole al principio delle c.d. "porte aperte". In questi casi, la mancanza di una determinazione fissa del capitale sociale consente l'ingresso di un nuovo socio nella compagine sociale senza dover procedere ad una modifica dell'atto costitutivo, essendo allo scopo sufficiente l'adozione di apposita deliberazione da parte degli amministratori, a seguito della domanda dell'interessato. Cit. corte dei conti

<sup>51</sup> Sul punto, la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione ha affermato che: "tra questi connotati fondamentali, per quel che in particolare riguarda la società a responsabilità limitata, incontestabilmente è compresa la regola che l'art. 2472, primo comma, c.c. ricollega alla nozione stessa di tale società, ossia la regola per la quale è unicamente la società a rispondere col proprio patrimonio delle obbligazioni sociali. E questa, dunque, la disposizione destinata ad applicarsi ai consorzi costituiti in forma di società a responsabilità limitata, ai sensi dell'art. 2615-ter c.c., e non la diversa disciplina dettata per i consorzi in genere del precedente art. 2615 c.c." (Cass. civ., sez. V, 28 luglio 2020, n. 16147; Cass. civ., sez. trib., 24 luglio 2020, n. 15863).

<sup>52</sup> Tale deliberazione è il risultato del controllo effettuato dalla Corte dei Conti ex art. 5, terzo comma, del d.lgs. n. 175/2016 come sopra richiamato. L'oggetto della stessa attiene ad una delibera del Consiglio



delibera, seppur con indicazioni precise<sup>53</sup>, ha portato ad un parere positivo della Corte dei Conti in tema di acquisto di partecipazione azionaria da parte dell'amministrazione pubblica, essendo essa adeguatamente motivata e in linea con la normativa di settore e con il TUSP.

In secondo luogo, il termine *Comunità energetiche rinnovabili (CER)* deve perciò essere inteso quale epiteto rappresentativo e qualificato di una società che si vuole trasformare in una comunità, ove il cittadino non ha un ruolo meramente passivo, bensì diventa *prosumer*<sup>54</sup>, plasmando la realtà che lo circonda. Le CER, infatti, devono essere intese come un nuovo modo di "fare amministrazione", ossia un'amministrazione condivisa con il cittadino, in cui il modello configurato «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»<sup>55</sup>.

Il sistema delineato cerca perciò di temperare la dicotomia conflittuale tra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà, creando così un dialogo istruttorio e un dialogo tra interessi e modalità di attivazione diverse<sup>56</sup>.

---

comunale di Fontanafredda n. 12/2023 avente ad oggetto "Attivazione Comunità energetica rinnovabile a Fontanafredda. Individuazione soggetto aggregatore".

<sup>53</sup> Purtuttavia, «in considerazione che le comunità energetiche rinnovabili costituiscono una novità nel panorama nazionale e della stima necessariamente previsionale e connessa all'andamento della dinamica di diversi fattori economici, istituzionali, nonché territoriali nazionali e internazionali, contenuta nel piano economico finanziario con riferimento ai progettati investimenti per lo sviluppo della comunità energetica locale, si ravvisa la necessità per il Comune di Fontanafredda di un attento monitoraggio dell'operazione societaria affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa», secondo la delibera n. 527/2023 Corte dei Conti.

<sup>54</sup> Sotto il profilo della rivoluzione collaborativa, «i cittadini non sono più solo co-produttori ma divengono anche co-gestori del servizio di distribuzione. Quello che si può fare qui è anzitutto favorire la aggregazione di produttori diffusi di energia in cooperative di comunità e creare una nuova forma di partenariato pubblico-privato, in cui il privato sono gli stessi cittadini», così in C. IAIONE, *L'energia dei cittadini*, in *Labsus*, 2013.

<sup>55</sup> Sentenza n. 131 del 2020 Corte costituzionale

<sup>56</sup> Termine utilizzato nella delibera FVG n.52/2023



## **L'indice di Vicinanza della salute: un nuovo strumento di misurazione per individuare gli interventi di salute oltre la sanità**

di Duilio Carusi<sup>1</sup> e Camilla Russo<sup>2</sup>

22 gennaio 2024

**Abstract:** Dall'inizio della crisi pandemica, una progressiva, ma radicale, trasformazione sociale e sistemica ha permeato tutti i settori e gli attori, estendendosi oltre i confini del solo settore sanitario. Le ripercussioni di quella che è stata definita una "sindrome" – che comprende una convergenza di cause tra cui l'emergenza sanitaria, la guerra e le crisi della catena di approvvigionamento – hanno portato profonde evoluzioni e rivoluzioni all'interno dei contesti sociali e sanitari internazionali e globali, e non hanno mancato di produrre il loro impatto anche a livello nazionale. Per discernere le dinamiche e l'entità delle trasformazioni in corso, soprattutto per quanto riguarda il contesto italiano, la Fondazione Bruno Visentini ha ideato l'Indice di Prossimità Sanitaria (HNI). Questo innovativo indice di misurazione integra la ricerca nei settori sanitario, sociale ed economico.

L'articolo delinea inizialmente i principali quadri concettuali internazionali relativi alla salute, seguiti dai passi concettuali e metodologici per la definizione di "Health Nearness" coinvolti nella definizione e nell'implementazione dell'Health Nearness Index. Alla luce dei risultati presentati, si ritiene indispensabile compiere il passo iniziale verso il miglioramento della vicinanza alla salute formulando un nuovo documento di pianificazione strategica nazionale per la salute, il Piano sanitario nazionale. Questo piano dovrebbe riunire tutti i contributi delle componenti e degli attori sanitari coinvolti, orchestrando il tutto sotto un modello di *stewardship* per implementare concretamente un approccio *One Health* e creare sinergie tra i vari settori e pilastri della salute – un nuovo strumento per la preparazione nazionale.

Since the onset of the pandemic crisis, a progressive, yet radical, social and systemic transformation permeated all sectors and actors, extending beyond the confines of the health sector alone. The repercussions of what has been defined as a 'syndemic' – encompassing a convergence of causes including the health emergency, war, and supply chain crises – have brought profound evolutions and revolutions within the international and global social and health contexts, and have not failed to produce their impact also at national context. To discern the dynamics and magnitude of the ongoing transformation especially concerning the Italian context, the Fondazione Bruno Visentini has devised the Health Nearness Index (HNI). This innovative measurement index integrates research across health, social and economic domains. The article initially outlines the primary international conceptual frameworks relevant to health, followed by the conceptual and methodological steps for the definition of "Health Nearness" involved in defining and implementing the Health Nearness Index.

Considering the presented results, it is deemed imperative to take the initial step towards enhancing Health Nearness by formulating a new national strategic planning document for health—a National Health Plan. This plan should amalgamate all contributions from involved components and health actors, orchestrating them under a *stewardship* model to concretely implement a *One Health* approach and create synergies among various health sectors and pillars—a new instrument for national preparedness.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Un approccio integrato alla salute. – 2.1 Gli approcci *One health* e *Health in all policies*. – 2.2 *Stewardship* come modello di governance – 2.3 I determinanti della salute. – 3. Necessità e trasformazione. – 4. La Vicinanza della salute. – 5. L'indice sintetico di Vicinanza della salute. – 5.1 La tassonomia dell'indice. – 5.2 Metodologia di selezione delle fonti e degli indicatori. – 6. La restituzione dei risultati dell'indagine. – 7. Conclusioni.

<sup>1</sup> Adjunct Professor Luiss Business School e Coordinatore Osservatorio Salute e Benessere della Fondazione Bruno Visentini.

<sup>2</sup> Research fellow del Policy Observatory della Luiss School of Government.



## 1. Introduzione

Negli ultimi anni si è assistito a una progressiva, ma radicale, trasformazione sociale e sistemica che ha investito tutti gli ambiti e gli attori della società e che, quindi, non può essere relegata alla sola sfera sanitaria.

Diversi fattori hanno inoltre alimentato e accelerato tale trasformazione, configurando quella che viene definita come una sindemia<sup>3</sup>: dapprima la crisi pandemica ha inciso profondamente sulla società, ricalibrando la vita delle persone e il modo di concettualizzare tutto il sistema salute.

Successivamente, il perdurare del conflitto russo-ucraino ha innescato un ulteriore shock internazionale, con incisive ricadute sulle catene di approvvigionamento, avviando processi di crescente difficoltà nella fornitura di materie prime alimentari e di energia, in maniera diretta per tutti i paesi del blocco euro-asiatico ed indirettamente per il resto del mondo<sup>4</sup>.

Queste profonde evoluzioni e rivoluzioni del contesto sociale e sanitario a livello internazionale e globale, non hanno mancato di produrre il loro impatto nel nostro contesto nazionale, amplificando la portata della trasformazione sistemica già attiva su più piani. Al fine di intercettare le dinamiche e la portata della trasformazione in corso con specifico riferimento alla realtà italiana, la Fondazione Bruno Visentini ha istituito nel 2021 un Osservatorio Salute Benessere e Resilienza al quale ha affidato lo sviluppo di un nuovo strumento di misurazione sintetico dell'impatto sulla salute che fosse innovativo e che integrasse alla ricerca in ambito sanitario anche quella in ambito sociale ed economico.

L'attività di ricerca ha condotto alla definizione del nuovo concetto di Vicinanza della salute e nel relativo strumento applicativo della misurazione della Vicinanza: l'Indice sintetico di Vicinanza della salute.

L'articolo presenta quindi dapprima le principali cornici concettuali internazionali di riferimento considerati in materia di salute, quindi i passaggi concettuali per la definizione della Vicinanza della salute e i passaggi metodologici per la messa in opera e misurazione dell'Indice di Vicinanza della salute.

## 2. Un approccio integrato alla salute

Come per qualsiasi processo di trasformazione, anche quello vigente ha condotto all'adozione di un nuovo vocabolario e quadro teorico di riferimento, che vede protagonisti vecchi e nuovi concetti tutti tra loro profondamente collegati ed interrelati.

---

<sup>3</sup> (Horton, 2020).

<sup>4</sup> (Food and Agriculture Organization, 2023); (World Food Programme, 2022); ( Food Security Information Network, 2023); (European Council, 2023).





Anzitutto si è affermata nelle agende dei decisori nazionali e internazionali la necessità di un reale sviluppo di una logica di Preparedness<sup>5</sup>, che in pandemia si è dimostrata essere decisiva poiché rappresenta quel complesso di attività di pianificazione, coordinamento, diagnosi tempestiva, valutazione, indagini, risposta e comunicazione volto a minimizzare i rischi posti da malattie e virus infettivi e per mitigare il loro impatto durante una emergenza di sanità pubblica, a prescindere dalla entità dell'evento: locale, regionale, nazionale o internazionale<sup>6</sup>.

Un approccio basato su protezione e capacità di risposta dei sistemi è strettamente collegato allo sviluppo della capacità di Resilienza di un sistema, ovvero la capacità di affrontare e superare un evento traumatico o un periodo di difficoltà<sup>7</sup>.

Uno dei lasciti principali della pandemia è stata la consapevolezza dell'interconnessione dei sistemi sanitari, sociali ed economici a livello internazionale e globale e, di conseguenza, la necessità di dover agire per la tutela della salute superando i confini locali e superando una visione settoriale ("a silos")<sup>8</sup>.

In questo senso hanno trovato nuova linfa e giusto merito l'approccio One Health<sup>9</sup> e la strategia Health in All Policies (HiAP)<sup>10</sup>, due visioni promosse dal WHO (e adottate anche dall'OECD e dalla Commissione EU) tra loro sinergiche e necessarie per raggiungere il dettame di un approccio olistico per la Governance del sistema salute.

## 2.1 Gli approcci One health e Health in all policies

L'Istituto Superiore di Sanità individua la One Health come "un approccio ideale per raggiungere la salute globale perché affronta i bisogni delle popolazioni più vulnerabili sulla base dell'intima relazione tra la loro salute, la salute dei loro animali e l'ambiente in cui vivono, considerando l'ampio spettro di determinanti che da questa relazione emerge"<sup>11</sup>. In questo senso risulta chiaro sia l'attualità dell'approccio One Health in correlazione a una pandemia di origine zoonotica, sia come si debba ampliare il quadro interpretativo della salute anche a fenomeni non direttamente legati al bisogno sanitario, ma correlati ad uno spettro più ampio di determinanti sociali, culturali ed economici<sup>12</sup>.

Inscindibile da questa lettura risulta pertanto la promozione della salute in tutte le politiche, propria della visione Health in all policies,(HiAP) che esce dai confini

---

<sup>5</sup> (World Health Organization, A strategic framework for emergency preparedness, 2017); (Khan, et al., 2018).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> (OECD, 2023).

<sup>8</sup> (European Commission, A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR), 2017).

<sup>9</sup> (Istituto Superiore di Sanità, Salute globale e disuguaglianze di salute. One Health., 2022).

<sup>10</sup> (World Health Organization, One Health, 2017).

<sup>11</sup> (World Health Organization & UNICEF, Declaration of Alma-Ata, 1978).

<sup>12</sup> (Forman & Mossialos, 2021).

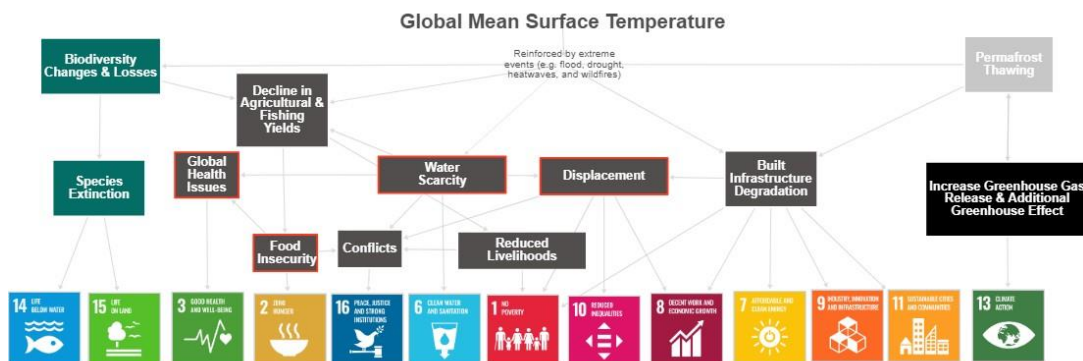


canonici dell'intervento sanitario, ponendo la salute come condizione abilitante per il corretto sviluppo della vita umana sotto il profilo individuale, sociale e produttivo. Questo status della salute come condizione abilitante di tutte le altre funzioni e attività umane è risultato particolarmente evidente quando gli interventi di mitigazione e contrasto alla diffusione virale durante la pandemia da covid-19 hanno paralizzato il sistema sociale e produttivo globale, sovvertito i normali cicli di vita e delle relazioni umane, interrotto le catene di approvvigionamento dei principali beni e servizi a livello planetario, costringendo buona parte dell'umanità a una riprogettazione della propria organizzazione sociale ed economica<sup>13</sup>.

Si ritrova un caso di chiara applicazione dei principi della strategia HiAP e dell'approccio olistico One Health per il sistema salute nel sistema di analisi e osservazione per lo sviluppo e il raggiungimento degli SDGs elaborato dalle Nazioni Unite: nel Sustainable Development Report 2022, From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond, il settimo rapporto sullo sviluppo sostenibile, viene esaminata l'interdipendenza tra i cambiamenti ambientali, climatici, sociali ed economici e le ricadute che questi hanno su qualsiasi aspetto della salute, del benessere e della vita delle popolazioni<sup>14</sup>.

Un esempio immediato dell'importanza di un approccio che interpreti la salute in tutte le politiche è fornita all'interno del rapporto "Climate Indicators and Sustainable Development - Demonstrating the Interconnections" del World Meteorological Organization delle Nazioni Unite in cui si evidenzia come dallo studio dei principali fenomeni del cambiamento climatico, emergano una serie di interconnessioni, nessi di causalità, interrelazioni che impattano contemporaneamente sulla capacità di raggiungimento una molteplicità di obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU<sup>15</sup>.

Figura 1 Climate Indicators and Sustainable Development - Demonstrating the Interconnections



Fonte: ONU

<sup>13</sup> (European Commission, The EU's response to the COVID-19 pandemic, 2023); (International Labour Organization, 2023); (D. Sachs, Lafortune, Kroll, Fuller, & Woelm, 2022).

<sup>14</sup> (World Meteorological Organization, 2021)

<sup>15</sup> (World Meteorological Organization (WMO), 2021).



Dalla figura si evince, ad esempio, come il fenomeno dell'aumento della temperatura media della superficie terrestre, comportando un impatto sulla biodiversità, le colture e gli allevamenti, produca problematiche di approvvigionamento alimentare. Di conseguenza, si assiste a un calo della sopravvivenza e dell'aspettativa di vita di alcune popolazioni che, per reazione all'inasprirsi delle proprie condizioni di vita, generano flussi migratori e/o conflitti, alimentando ulteriormente problematiche sanitarie sia dal punto di vista di fenomeni endemici, sia dal punto di vista della diffusione di malattie connesse ai flussi migratori. Questa semplice digressione aiuta la comprensione della necessità di un approccio integrato al tema della salute, che non si limiti ai soli aspetti sanitari per definire il perimetro dell'analisi e dell'azione, includendo invece necessariamente componenti ambientali, sociali, relazionali ed economiche.

## 2.2 Stewardship come modello di governance

L'applicazione dell'approccio One Health, declinato ulteriormente secondo la strategia HiAP, superando il tradizionale approccio "a silos" che ancora spesso connota la maggior parte degli aspetti programmatori e gestionali in sanità, deve ambire ad una strategia di governance sanitaria partecipativa ed inclusiva.

Il modello individuato è quello della Stewardship<sup>16</sup>, che presuppone una strategia di governance sanitaria partecipativa e proposta con forza dall'WHO<sup>17</sup>, nella quale il ruolo di steward può essere assunto a livelli diversi dalle autorità sanitarie centrali e anche locali: al fine di eliminare doppi standard e promuovere la fiducia nel governo, di rendere trasparente l'allocazione delle risorse e i sistemi incentivanti, monitorare adeguatamente la performance del sistema sanitario e sostenere tutti i soggetti coinvolti nella tutela e promozione del benessere della popolazione.

Dal punto di vista sistemico, il combinato disposto di questi approcci, modelli e strategie diviene allora il presupposto fondamentale, per poter rendere il Paese capace di affrontare le molteplici sfide sanitarie, di sicurezza e climatiche.

Dal punto di vista individuale, risulta invece tema imprescindibile e centrale, lo sviluppo dei fattori abilitanti la fruizione della salute, a partire dal potenziamento della literacy di base e quindi l'acquisizione di nuove competenze per tutti: professionisti, decisori pubblici e cittadini.

La pandemia, in particolare, con il sovraccarico di stress con il quale ha assediato il nostro sistema sanitario ha evidenziato quanto un approccio basato su paradigmi organizzativi tradizionali e tipicamente "a silos", mal si conciliano con l'ormai acclamata e necessaria visione olistica One Health e con la menzionata strategia Health

<sup>16</sup> (Neelesh Kapoor, 2014) (Derick W. Brinkerhoff, 2019).

<sup>17</sup> (World Health Organization, The world health report 2000. Health systems: improving performance, 2000).



in All Policies sostenuta dal WHO, che contemplan l'adozione di nuove forme di integrazione e l'ibridazione di vari meccanismi e settori della società.

La promozione di un modello di sviluppo multidimensionale e sostenibile, basato su rapporti di collaborazione tra stakeholder e settori diversi (da quello ambientale a quello sociale ed economico) è alla base dell'Agenda 2030 per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, nonché delle politiche di coesione e ripresa europee e dei conseguenti Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.

Passo decisivo per l'avanzamento di questo processo è definire una strategia di governo che persegua delle politiche coerenti e coese tra tutti i settori e ambiti della società e che quindi non consideri la tutela della salute delle persone come di unica competenza delle politiche sanitarie.

La strategia HiAP e l'approccio One Health, che sono entrati attivamente a far parte dell'Agenda istituzionale nazionale e internazionale, hanno proprio l'obiettivo di massimizzare i benefici per la salute delle persone, sostenendo azioni di intervento e collaborazione intersettoriali.

"Tutti i popoli hanno diritto ad accedere al migliore stato di salute possibile, intendendosi con salute uno stato di completo benessere fisico, mentale e social e non semplicemente l'assenza di malattia o infermità": la definizione di salute più diffusa ed accettata dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) meglio di altre sintetizza la totalità dell'essenza umana e dell'interdipendenza tra le sue componenti: biologica, psichica, sociale<sup>18</sup>.

Con salute, dunque, non viene identificata solamente l'assenza di malattia o di sintomi, ma anche una condizione sociale e mentale positiva, che consenta all'individuo di svolgere le normali attività giornaliere, realizzare le proprie ambizioni e soddisfare i propri bisogni, ma soprattutto evolvere con l'ambiente, adattarsi ad esso e superare eventuali crisi.

Il concetto di salute può, quindi, essere declinato in almeno quattro dimensioni:

- Una dimensione propriamente medica: salute come assenza di malattia.
- Un'accezione sociale: salute come possibilità di svolgere un ruolo sociale.
- Una visione idealistica: salute come pieno benessere fisico, psichico e sociale.
- Un'accezione umanistica: salute come capacità di adattarsi positivamente alle situazioni problematiche della vita<sup>19</sup>.

## 2.3 I determinanti della salute

<sup>18</sup> (World Health Organization, Constitution of the World Health Organization, 1948).

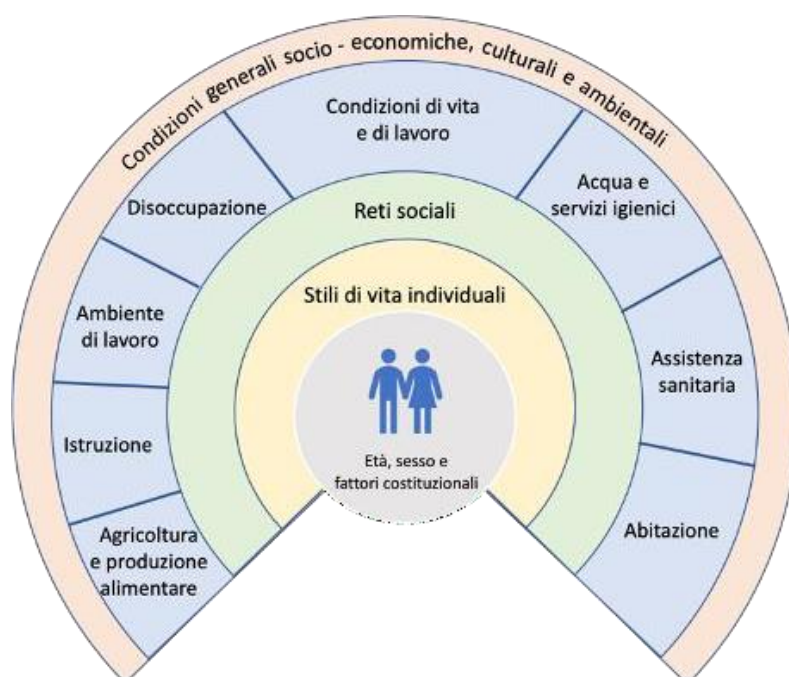
<sup>19</sup> (Zanella, 2011).



La salute è, quindi, strettamente connessa alla qualità della vita, che si identifica con il livello di benessere individuale in relazione al contesto socioculturale e ambientale circostante e che privilegia le percezioni soggettive.

La salute e il benessere sono caratterizzati e influenzati da vari fenomeni che operano su diversi livelli e che interagiscono tra di loro: i cosiddetti determinanti della salute<sup>20</sup>. I determinanti possono essere divisi in varie categorie che si distribuiscono in una serie di cerchi concentrici con un grado maggiore di influenza sull'individuo, quest'ultimo rimane al centro con le sue caratteristiche biologiche e che rappresentano i determinanti immutabili (il sesso, l'età, il patrimonio genetico)<sup>21</sup>. I determinanti modificabili, invece, sono quelli soggetti a correzioni e trasformazioni, come: gli stili di vita individuali, le reti sociali, l'ambiente, la qualità di vita e di lavoro, il contesto politico, economico e culturale.

Figura 2 - I determinanti della salute



Fonte: Rielaborazione grafico del modello di Dahlgren G, Whitehead M

Dunque, l'analisi dei determinanti della salute si dimostra fondamentale poiché investe aspetti chiave delle condizioni e stili di vita e di lavoro delle persone e della loro rete sociale. Oltre a coprire lo studio delle implicazioni per la salute delle politiche economiche e sociali, nonché dei benefici che possono derivare dagli investimenti nelle politiche sanitarie.

<sup>20</sup> (Whitehead & Dahlgren, 1991) (Marmot, Friel, & Bell, 2008).

<sup>21</sup> (Maciocco, 2009).



Ad oggi diviene indispensabile tracciare un quadro di riferimento che tenga conto dei determinanti della salute inserendoli nel più ampio scenario definito dagli obiettivi strategici tracciati dall'Agenda 2030 e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell'ottica di monitorare quanto e come il "bene salute" sia effettivamente fruibile e disponibile per le persone. Per ottenere una fotografia dello stato dell'arte risulta necessario raccogliere regolarmente dati sui fenomeni rilevanti del sistema salute e sui suoi determinanti, al fine di informare e influenzare il processo di decisione delle politiche pubbliche.

Si evince come lo stato di salute e benessere di una Paese non possa essere valutato solo tramite parametri di carattere economico – si pensi al più comune PIL – ma analizzando anche altri contesti di carattere sociale e ambientale e considerando, pertanto, anche misure di disuguaglianza e sostenibilità, sempre nell'ottica di rispettare il nuovo assetto dettato prima dalla strategia HIAP e poi dalla logica One Health e connaturato al PNRR.

Questi due approcci – Health in all policies & One Health – rappresentano i canoni di riferimento per gestire la trasformazione culturale e sistemica in atto, che vuole mirare a definire un nuovo assetto multilivello e multisettoriale che sottolinei il legame inscindibile tra gli ambiti sanitario, ambientale e climatico, al fine di promuovere e tutelare a 360° la salute delle persone<sup>22</sup>.

Come già sostenuto dalla strategia HiAP, si deve riconoscere come la salute sia condizionata da una moltitudine di fattori che vanno al di là dell'assistenza sanitaria e, in molti casi, al di là della portata delle tradizionali attività di sanità pubblica. Questa visione si può concretizzare unicamente tramite l'adozione di una serie di azioni e decisioni coerenti e prioritarie che aiutino a evolvere rapidamente verso un sistema integrato e digitalizzato, che, a sua volta, necessita di un metodo di valutazione e di un meccanismo di monitoraggio altrettanto strutturato e metodologico.

### 3. Necessità e trasformazione

L'avvento dello scenario pandemico ad inizio 2020 e le nuove ed urgenti necessità di coordinamento delle informazioni e delle iniziative a carattere sanitario hanno gettato nuova luce sulle dinamiche di raccordo sovranazionali<sup>23</sup> e sulle tematiche di authority in ambito di salute, e non solo<sup>24</sup>.

Come accennato precedentemente, anche le filiere della produzione e della trasformazione come pure le catene di approvvigionamento dei beni sono state

<sup>22</sup> (World Health Organization, Promoting Health in All Policies and intersectoral action capacities, 2015).

<sup>23</sup> (World health Organization, 2022).

<sup>24</sup> (DPCM 29 Marzo 2023. Definizione delle modalità di interazione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS) con il Sistema nazionale protezione ambiente (SNPA) e istituzione della Cabina di regia.).



fortemente impattate da questo nuovo scenario, motivando ulteriormente la necessità di adottare nuovi e forti strumenti di programmazione per la ripresa e la resilienza, sia a livello Paese che a livello sovranazionale a cominciare dalla dimensione pan-europea e mediterranea.

Conseguentemente a tali dinamiche, come già evidenziato dai massimi vertici delle istituzioni internazionali, si è avviato un processo di progressivo indebolimento del multilateralismo<sup>25</sup>, prerequisito necessario per lo sviluppo dei 17 Goal dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

L'Italia, inserita in uno scenario di per sé già drammatico, si trova ad affrontare uno dei suoi più grandi ostacoli: la dipendenza energetica da altri Paesi, che non si esaurisce nell'importazione di gas ma si estende ad altre fonti, rinnovabili e non, comportando un aumento generalizzato di quasi tutte le materie prime e dei costi energetici. Questo meccanismo ha avuto forti ricadute anche sulla sfera sanitaria, ad esempio costringendo dapprima il Governo italiano nell'ultima Legge di Bilancio 2023 a destinare circa il 70% delle risorse riservate all'aumento del fondo sanità (ovvero circa 1,4 Mld su circa 2 Mld totali) per far fronte agli aumenti del costo dell'energia (cd caro bollette) piuttosto che poterle rendere disponibili per iniziative di sviluppo del sistema (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Successivamente, il Governo è giunto a considerare e proporre una revisione del PNRR nel suo complesso e, quindi, anche della Missione Salute, a causa dell'impatto del forte incremento dei costi di energia e materie prime, non ipotizzabili su tale scala al momento della redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani".

Date queste premesse, è divenuto chiaro quanto sia necessario monitorare e sostenere la già citata trasformazione dei sistemi sanitari, economici e sociali affinché possa effettivamente arrivare a compiersi e diventare il fulcro per una svolta verso un nuovo sistema salute trasversale e multisettoriale, che trovi nella stewardship il proprio modello di governance.

Affinché questo nuovo paradigma del sistema salute sia perseguibile, bisogna abbandonare l'idea di sanità come semplice voce di costo per orientarsi, invece, sul concetto di salute sia come valore e occasione di investimento per il nostro Paese, sia soprattutto come necessaria condizione abilitante per lo sviluppo di tutti i processi di crescita, ripresa e resilienza sul piano produttivo, economico, sociale e demografico.

L'implementazione di questa prospettiva completa e poliedrica intende coinvolgere da un lato il cittadino ed utente, affinché quest'ultimo acquisisca maggiore consapevolezza di sé e controllo delle proprie scelte ed azioni, non solo nell'ambito personale ma anche in quello della vita politica e comunitaria (empowerment); dall'altro lato il decisore pubblico, primo attore che deve prendere contezza di uno spettro di studio ed intervento ampliato e interdipendente.

---

<sup>25</sup> (Draghi, 2021).



## 4. La Vicinanza della Salute

Il quadro teorico alla base del progetto di ricerca qui esposto, si incardina sul concetto di Vicinanza della salute<sup>26</sup>, costruito originale sviluppato dall'autore per superare, integrandoli, i tradizionali concetti di prossimità delle cure, capillarità dell'offerta e disponibilità di servizi sanitari, includendo all'interno del concetto di Vicinanza anche i fattori abilitanti la fruizione della salute ed i fattori ostativi allo sviluppo della stessa non tradizionalmente considerati e misurati in maniera organica ed unitaria in un unico framework.

Nella definizione del concetto di Vicinanza della salute, costitutivamente collegato all'approccio One Health, si è data rilevanza non solo agli aspetti sistemici ed organizzativi tipici di un sistema sanitario, ma anche a componenti essenziali allo sviluppo del sistema sociale, agli aspetti costitutivi dell'empowerment individuale, ai fenomeni climatici ed ambientali che impattano sulla salute.

La Vicinanza della salute viene definita quindi come la relazione nello spazio e nel tempo che sussiste tra la persona, la disponibilità del bene salute e la possibilità di fruirne<sup>27</sup>.

Superando l'approccio tradizionale che trova nella misurazione delle performance sanitarie la cartina di tornasole della efficacia ed efficienza di un sistema sanitario, attraverso lo sviluppo del concetto di Vicinanza della salute si vuole porre l'accento anche sull'importanza che riveste la "possibilità di fruire" del bene salute.

Per dirla in termini aristotelici si intende considerare (e misurare) non solo l'atto di natura sanitaria rappresentato dalla prestazione e/o servizio, ma anche intercettare quanto è potenzialmente disponibile, ma che rischia di rimanere non fruito per la mancanza di fattori e condizioni abilitanti la fruizione della salute, ovvero quelle componenti legate alla cultura ed alle competenze individuali che consentono non lasciare inesperto ciò che in potenza il sistema salute offre o potrebbe offrire.

E' il caso, a titolo di esempio, del mismatch tra l'offerta di soluzioni di digital health per teleassistenza in ambito domiciliare per pazienti cronici e la mancanza di competenze digitali nella popolazione target di queste soluzioni<sup>28</sup>, rappresentata tipicamente da persone anziane laddove il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio per il segmento "Individui tra i 65 e i 74 anni con competenze digitali di base", la fascia d'età a più alta prevalenza di patologie croniche, riporta che il valore italiano è pari al 18%<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> (Fondazione Bruno Visentini, Programma operativo Osservatorio Salute, Benessere e Resilienza. A cura di Carusi Duilio, 2021).

<sup>27</sup> (Fondazione Bruno Visentini, Orientarsi nella Trasformazione, 2023).

<sup>28</sup> (De Maria, Carusi, & Chiarolla, 2023).

<sup>29</sup> (Agenzia per l'Italia digitale, 2022).





Considerare unitariamente le diverse componenti legate alla sfera individuale, all'organizzazione del sistema di offerta, delle condizioni ambientali e degli ambienti di vita, si rivela indispensabile per poter cercare di perseguire al meglio l'obiettivo di portare il bene salute più vicino alla persona, disponendo di informazioni integrate per operare le scelte di pianificazione e per attivare di conseguenza idonee strategie.

Per gestire in maniera integrata le informazioni relative alla Vicinanza della salute occorre disporre di uno strumento di misurazione capace di descrivere sinteticamente le componenti di interesse al fine di intercettare le criticità del sistema e i bisogni delle persone, oltre che dare luce alle componenti positive che contribuiscono ad avvicinare la salute, al fine di alimentare un dibattito pubblico costruttivo e proficuo ed orientare le politiche verso la realizzazione di uno stato di benessere ed equità generale.

Le attività di ricerca sulla Vicinanza della salute attraverso la definizione di una tassonomia composita e inclusiva, si pongono quindi l'obiettivo di monitorare i connotati del sistema salute in trasformazione ed intercettare le aree che necessitano prioritariamente di un intervento mirato ed efficace, coordinato in più settori, accordandosi con un approccio volto all'integrazione dei meccanismi di *stewardship* e *partnership* che possono costituire un fondamentale strumento di *preparedness* e *resilienza* per il nostro Paese<sup>30</sup>.

Si vuole favorire lo sviluppo di un nuovo trasferimento culturale realizzabile tramite l'estensione dei confini del sistema salute a nuovi attori e conoscenze, nel rispetto dell'interdipendenza di tutti quei fenomeni sociali, economici ed ambientali che condizionano la salute e il benessere della persona.

Il progetto di ricerca si basa quindi anche sull'elaborazione di un nuovo quadro teorico per il sistema salute, più complesso e innovativo sostenendo, di rimando, l'adozione di un nuovo linguaggio, figlio dei vari mutamenti internazionali e dei più recenti paradigmi adottati.

Il nuovo framework teorico creato è stato tradotto operativamente in una tassonomia di indicatori (dettagliata nel paragrafo successivo), che ha permesso di interpretare e gestire in un'ottica trasversale e funzionale i fenomeni e quindi i dati del sistema salute, strutturando quest'ultimi nella progettazione di uno strumento di misurazione sintetico denominato *Indice di Vicinanza della Salute*.

L'indice si presenta come uno strumento di analisi e orientamento nelle dinamiche in corso proprie della trasformazione sistemica in atto.

Lo strumento permette di descrivere e rilevare sinteticamente le condizioni e i fenomeni individuali, strutturali e ambientali legati al sistema salute secondo la loro evoluzione nel corso degli anni, per poi analizzare i rispettivi andamenti con la restituzione dei risultati in forma quantitativa e grafica.

---

<sup>30</sup> (Fondazione Bruno Visentini, Programma operativo Osservatorio Salute, Benessere e Resilienza. A cura di Carusi Duilio, 2021).



## 5. L'Indice sintetico di Vicinanza della Salute

L'indice di Vicinanza della Salute, attraverso il perimetro definito dalla propria tassonomia, si propone come strumento informativo sintetico funzionale all'individuazione delle aree critiche e delle best practices che connotano il sistema salute ed utile a individuare e prioritizzare le conseguenti azioni di policy finalizzate ad avvicinare la salute alla persona.

In questo senso lo strumento si propone di fornire non solo una fotografia dello stato dell'arte attuale delle dimensioni indagate, ma anche una lettura diacronica del dato attraverso la ricostruzione delle relative serie storiche, rendendo possibile evidenziare anche le dinamiche evolutive in corso.

L'indice è stato costruito seguendo varie fasi: ad una prima scelta del quadro teorico di riferimento e quindi dei principali fenomeni da osservare, si è proceduto con l'acquisizione dei dati da fonti attendibili ed istituzionali, pubbliche ed accessibili.

Lo studio e il monitoraggio del sistema salute si sono realizzati elaborando i dati reperiti, seguendo una precisa metodologia di raccordo e di analisi di contesto. La struttura del framework alla base e quindi del database dello strumento si dimostrano, inoltre, capaci di adattarsi prontamente a qualsivoglia mutamento che il contesto sociale, economico ed ambientale presenterà in futuro, attraverso l'incorporazione additiva in tassonomia di nuovi elementi di indagine ed indicatori.

L'Indice di Vicinanza della Salute, in quanto strumento di sintesi, non ha la pretesa di descrivere universalmente tutte le possibili dimensioni del fenomeno salute (obiettivo, peraltro, non raggiungibile da nessuno strumento di misurazione), ma intende superare la canonica preminenza della componente sanitaria, attraverso l'integrazione sincretica di più dimensioni di indagine che mettono a fattor comune il contributo alla salute anche di attori e condizioni che solitamente non sono (ancora) a pieno titolo ricompresi nel sistema di salute nazionale.

Lo strumento risulta essere di facile lettura, poiché è capace di esprimere in una unica tendenza i diversi aspetti del sistema salute, di per sé ampio e multidimensionale. La media dei dati analizzati traccia l'andamento annuale delle componenti del nostro ecosistema salute rispetto all'anno di riferimento che è rappresentato dall'annualità 2010.

L'indice, quindi, vuole soddisfare il bisogno di usufruire di strumenti, studi e analisi specifici che forniscano dati basati sull'evidenza, su come le politiche e gli interventi pubblici abbiano un impatto diretto e indiretto sui sistemi sanitari e in generale sulla salute dei vari strati della popolazione.

### 5.1. La tassonomia dell'Indice



Per misurare correttamente la Vicinanza della Salute, l'Indice è stato strutturato su un framework teorico innovativo che adotta una visione olistica del sistema salute e che viene declinata lungo tre dimensioni di indagine, definite Contesti.

I tre Contesti sono stati individuati ponendo al centro la sfera individuale, dalla quale, ampliando il perimetro d'esame, si passa ad osservare la dimensione organizzativa del sistema fino ad arrivare al contesto ambientale:

- Contesto Individuo e relazioni sociali: si connota come il novero di quegli ambiti di interesse e di intervento che hanno distanza minima dall'individuo stesso in quanto appartenenti proprio alla sfera individuale e delle relazioni interpersonali.
- Contesto Sistema organizzativo: rappresenta un livello più esterno rispetto alla sfera individuale e si connota per vincoli e condizioni date che risentono di una certa latenza nella loro modifica, in funzione della capacità di intervento, organizzazione e risposta dei sistemi coinvolti.
- Contesto Luoghi di vita e ambiente: è il più esterno di tutti, e rappresenta il Contesto in cui i vincoli e le condizioni date si modificano in un arco temporale più ampio, anche per via delle concause tra loro interrelate che ne definiscono i connotati.

Ogni Contesto è organizzato al suo interno in Domini, che rappresentano gli ambiti tematici indagati e che si è scelto di monitorare. La tassonomia dell'Indice di Vicinanza della salute si compone di 23 domini in totale, così articolati:

- Contesto Individuo e relazioni sociali: Condizione di salute; Literacy; Stile di vita; Mental Health; Cronicità; Isolamento; Coesione sociale; Vulnerabilità; Condizione economica.
- Contesto Sistema organizzativo: Prevenzione; Assistenza; Mortalità evitabile; Disponibilità di servizi; Responsiveness; Welfare integrativo; Sostenibilità; Coesione territoriale.
- Contesto Luoghi di vita e ambiente: Abitazione e ambiente di vita; Urban Health; Emissioni inquinanti; Antibiotico-resistenza; Eventi meteorologici; Ecoansia.



Figura 3 Tassonomia Indice di Vicinanza della Salute



Fonte: Osservatorio Salute Benessere e Resilienza, Fondazione Bruno Visentini

I Domini scelti per l'elaborazione dell'Indice sintetico risultano interrelati con le dimensioni del PNRR che impattano sull'ecosistema salute così come definito nella ricerca, e i punti di contatto si distribuiscono principalmente sulla Missione.2 Transizione ecologica, la Missione.5 Inclusion e coesione, la Missione.6 Salute ed anche sulla nuova Missione.7 REPowerEU.

Figure 1 - Corrispondenza Domini Indice e Missioni PNRR



Fonte: Osservatorio Salute Benessere e Resilienza, Fondazione Bruno Visentini



## 5.2. Metodologia di selezione delle fonti e degli indicatori

La trasversalità e l'adattabilità progettate per lo strumento sono date dalla sua conformazione, che può accogliere incrementalmente nuove fonti informative senza doverne variare la tassonomia e che vede ogni Dominio già composto da due o più indicatori, utilizzati come proxy descrittive del fenomeno preso in esame e selezionati secondo specifici criteri e requisiti metodologici.

Su un set iniziale di oltre 280 candidati indicatori singolarmente verificati, si è giunti, ad esito della selezione, ad identificare un set di 81 indicatori ritenuti idonei per le loro caratteristiche, di cui 75 utilizzati per comporre i Contesti dell'Indice di Vicinanza della salute ed ulteriori 6 utilizzati per osservare aree tematiche rilevanti come la Digitalizzazione, le Prestazioni sanitarie, le Competenze digitali, che non è stato possibile includere nell'indice perché dotati di serie storiche dei dati troppo corte rispetto agli standard minimi prefissi.

Il paniere di indicatori preso in considerazione rappresenta, dunque, la scelta finale di una attenta analisi di possibili combinazioni e aggregazioni di varie variabili e fenomeni in grado di generare un'informazione pertinente rispetto al framework teorico individuato per la costruzione dell'indicatore composito.

La selezione degli indicatori è avvenuta secondo quattro criteri:

**Validità:** gli indicatori sono stati selezionati tra quelli già adoperati ed elaborati da vari istituti statistici, enti istituzionali e di ricerca e sistemi di sorveglianza nazionale, pubblicamente accessibili, tra cui: AIFA; ASviS; AgeNaS; ANIA; COVIP; Eurostat; ISPRA; ISTAT; ISS; Ministero della salute; OECD; WMO; WHO.

**Disponibilità dei valori in una serie storica adeguata:** sono stati selezionati quegli indicatori aventi una serie storica completa e consistente, affinché si potessero confrontare i valori nel tempo, in un arco temporale a partire almeno dal 2010.

**Comparabilità spaziale e generazionale:** ossia la possibilità di osservare i valori tra le varie unità regionali e fasce d'età.

**Non-sostituibilità di ogni indicatore:** l'impossibilità di compensare o sostituire i valori di un indicatore con quelli di un altro.

Fra gli indicatori idonei si è scelto di mantenere, in tre casi specifici di particolare rilevanza, anche indicatori che non rispettassero pienamente il criterio metodologico della completezza della serie storica essendo mancanti di un'annualità, intervenendo a colmare il dato mancante con strumenti di elaborazione statistica.

Con l'intento di colmare le specifiche mancanze di tali indicatori, si è deciso di procedere con l'imputazione dei dati mancanti<sup>31</sup>, seguendo determinate tecniche econometriche e statistiche.

---

<sup>31</sup> Imputazione: sostituzione di valori mancanti o errati di un dato record con alternative coerenti e plausibili.



Le procedure d'imputazione hanno, quindi, l'obiettivo di ridurre le distorsioni introdotte dalla presenza di dati mancanti e di offrire, inoltre, maggiori garanzie sulla coerenza dei risultati derivati dalle analisi applicate. Di conseguenza, a seconda della fattispecie relativa al dato mancante, si è deciso di intervenire colmando il divario attraverso l'utilizzo di strumenti e formule statistiche, quali: la funzione lineare della previsione<sup>32</sup>; la formula di interpolazione matematica<sup>33</sup>; l'algoritmo di smorzamento esponenziale (ETS, Exponential Smoothing)<sup>34</sup>.

Si è scelto di individuare come anno di partenza delle varie serie storiche il 2010, poiché rappresentava l'anno con il miglior trade-off tra lunghezza minima necessaria per le serie storiche e la disponibilità degli indicatori; come ultimo anno di riferimento viene prescelto l'ultimo disponibile dalle fonti al momento della pubblicazione, ovvero al momento della redazione del presente articolo l'annualità 2021 (e per taluni indicatori l'annualità 2022).

Il paniere di indicatori fin qui costituito, sebbene rappresentasse un insieme omogeneo dal punto di vista dei criteri di selezione stabiliti, in un primo momento era caratterizzato da un'elevata eterogeneità sotto il profilo dell'unità di misura utilizzata dai diversi indicatori, che non permetteva un confronto diretto tra i vari valori degli indicatori.

Questa iniziale disomogeneità derivava dal fatto che i diversi indicatori erano predisposti alla misurazione di fenomeni eterogenei e differenti; di conseguenza, ognuno di essi aveva funzioni e obiettivi specifici che comportavano differenti modalità di rilevazione e, in ultimo, valori dei dati (es. dati in valore assoluto, percentuale ecc.).

Dunque, ai fini delle necessità di calcolo dell'Indice sintetico di Vicinanza della Salute – ovvero ai fini della misurazione dell'andamento delle sue componenti – è stato indispensabile applicare una procedura di indicizzazione e quindi normalizzare tutti i dati in valori percentuali.

Essendo il 2010 l'anno di inizio per la misurazione dell'Indice, si è individuato quest'ultimo come riferimento per l'indicizzazione della serie storica: di conseguenza ogni indicatore è stato calcolato su una nuova base che partisse dal valore percentuale di 100 assegnato al dato dell'anno 2010, applicando due formule differenti a seconda della polarità del singolo indicatore:

---

<sup>32</sup> Previsione: calcolare o prevedere un valore usando i valori esistenti. Il valore è un valore  $y$  per un determinato valore  $x$ . I valori esistenti sono valori  $x$  e  $y$  noti e il valore stimato viene previsto usando la regressione lineare. (Microsoft excel).

<sup>33</sup> Per interpolazione in statistica e in analisi numerica si intende il procedimento mediante cui, considerati come noti alcuni valori ordinati  $x_1 < \dots < x_n$  di una variabile  $X$  indipendente e, in corrispondenza di questi, altrettanti valori  $y_1, \dots, y_n$  di una variabile  $Y$  dipendente; si determinano i valori non noti di  $Y$  in corrispondenza dei valori di  $X$ , appartenenti all'intervallo  $[x_1, x_n]$ , ma diversi dai precedenti (Treccani, 2013).

<sup>34</sup> L'algoritmo ETS calcola una previsione futura attraverso una media ponderata su tutte le osservazioni e i valori passati del set di dati temporali. I pesi sono esponenzialmente in diminuzione e, quindi, decrescono nel corso del tempo. Tali pesi dipendono da un parametro costante, noto come parametro di livellamento.



- In caso di polarità positiva, si è calcolato il numero indice a base fissa 2010;
- In caso di polarità negativa<sup>35</sup> si è applicata una formula inversa, sommando 100 alla differenza tra 100 e il numero indice a base fissa 2010.

Circa il metodo di ponderazione dell'indice, si è scelto di procedere attribuendo lo stesso peso ad ogni Dominio, che quindi ha peso pari a 1. I 75 indicatori sono ripartiti in maniera eterogenea nei vari domini, di conseguenza non si può attribuire un peso univoco per tutti gli indicatori, come, invece, si è preferito procedere per i domini. Ogni indicatore assume valore pari ad  $1/n$ , dove  $n$  rappresenta il numero di indicatori presenti in ciascun Dominio, calcolando quindi una media semplice, in relazione al numero di indicatori che afferiscono al Dominio in esame.

## 6. La restituzione dei risultati dell'indagine

Ai fini della comunicazione dei risultati della ricerca, l'Indice di Vicinanza della salute può essere rappresentato forma grafica rendendo più fruibile la lettura del dato non solo in senso puntuale, ma anche in senso diacronico mettendo in evidenza l'andamento assunto nel tempo dalla dimensione di indagine osservata.

L'indice è correlato positivamente alla Vicinanza tra la persona e il bene salute: a valori crescenti dell'Indice o delle sue componenti (Contesti, Domini, Indicatori) corrisponde un aumento della Vicinanza della salute, intesa come relazione tra le persone, la disponibilità del bene salute e la possibilità di fruirne.

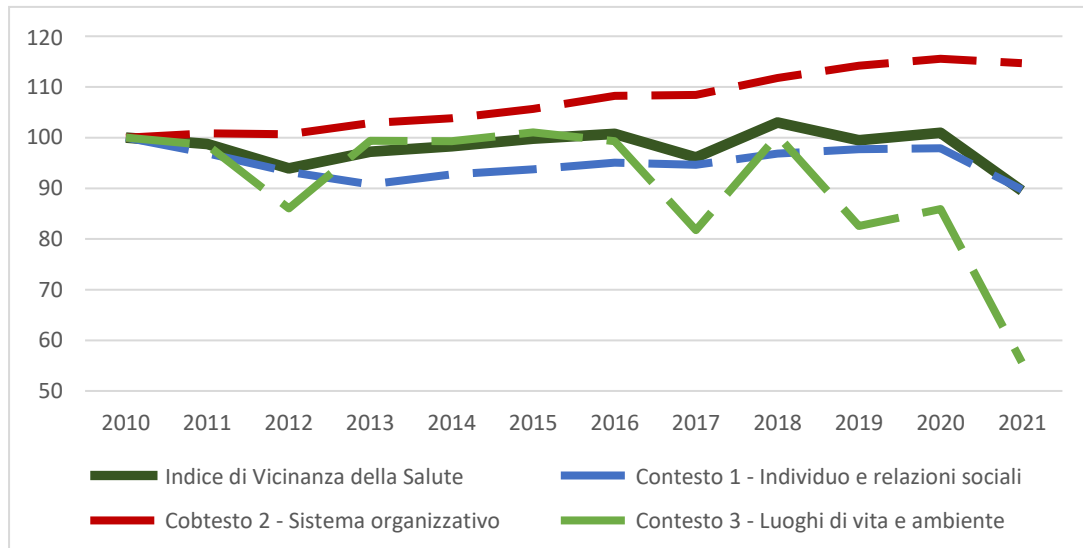
I risultati dell'attività di ricerca e la relativa misurazione dei valori dell'Indice di Vicinanza della salute per l'annualità 2022 sono stati pubblicati nel primo Rapporto 2022 Orientarsi nella Trasformazione dell'Osservatorio Salute benessere e Resilienza della Fondazione Bruno Visentini, dove sono consultabili integralmente in maniera scalabile nel dettaglio relativo ai singoli Contesti, Domini ed Indicatori.

---

<sup>35</sup> Polarità negativa è stata assegnata a quegli indicatori che misurano lo sviluppo di un fenomeno sfavorevole, ovvero dove l'andamento crescente dei valori nel tempo rispecchia una riduzione della Vicinanza della Salute.



Figura 1 –Indice sintetico di Vicinanza della Salute



Fonte: Osservatorio Salute Benessere e Resilienza, Fondazione Bruno Visentini

Nel grafico è rappresentato l'andamento complessivo dell'Indice sintetico di Vicinanza della salute insieme al dettaglio dei tre Contesti che lo compongono lungo gli 11 anni di riferimento, partendo dal valore base di 100 punti per il 2010.

L'andamento tracciato dall'Indice può essere scomposto negli andamenti dei singoli Contesti raffigurati, così da far immediatamente emergere le tendenze dei differenti macro-fenomeni concorrenti.

Iterando l'approfondimento ad un ulteriore livello di dettaglio, si potranno scomporre i singoli Contesti evidenziando gli andamenti dei Domini a questi sottesi.

In ultima analisi ogni singolo Dominio potrà essere analizzato scomponendolo negli andamenti degli Indicatori in esso contenuti.

Grazie alla rappresentazione grafica si possono notare le diverse forze in gioco e le relative spinte, anche contrastanti, che portano al risultato finale: l'Indice nel suo complesso non descrive un andamento lineare, ma nel corso degli anni si presenta altalenante, poiché sensibile alle dinamiche e ai vari mutamenti interni ai contesti eterogenei di natura sociale, economica ed ambientale.

In questo modo viene riflessa pienamente la capacità euristica dello strumento derivante dalla logica insita nella sua progettazione, ovvero il rispetto dell'approccio One Health. Ogni aspetto e cambiamento sia interno alla sfera individuale, sia esterno ad essa – quindi afferente a dinamiche che si collocano al di là della capacità di azione del singolo – può incidere profondamente sulla vita delle persone, con conseguenze positive o negative sulla vicinanza della salute.

I risultati della ricerca hanno evidenziato come l'Indice abbia subito una marcata flessione negli ultimi anni arrivando nel 2021 al suo minimo storico con il punteggio di





90. Questo risultato non è dovuto esclusivamente allo shock pandemico, come immediatamente verrebbe da pensare, ma anche ad altre cause concorrenti afferenti ai diversi Contesti.

Dall'analisi complessiva del lavoro di ricerca si evince come a condizionare l'evoluzione negativa dell'Indice concorrano fortemente gli andamenti relativi alla sfera individuale ed ambientale: dall'iniziale valore di riferimento pari a 100, il Contesto "Ambiente e luoghi di vita" risente dell'intensificarsi degli effetti del cambiamento climatico ed arriva a toccare un punteggio di 55; l'ambito "Individuo e relazioni sociali" a causa di diversi fattori, tra cui le ricadute psico-sociali delle restrizioni adottate durante la pandemia, presenta al 2021 un punteggio di 90.

In particolare, per il Contesto Individuale si è osservato un aumento dei problemi legati all'Isolamento, alla Coesione sociale e alla Literacy. Il primo Dominio citato viene esaminato monitorando la qualità dei contatti interpersonali e delle connessioni sociali ed anche la loro più incisiva assenza. La Coesione sociale viene analizzata considerando l'insieme di diversi fattori che caratterizzano una comunità, tra cui: la fiducia e la soddisfazione per le relazioni interpersonali, la predisposizione a partecipare ad attività e ad aderire ad associazioni di volontariato. Queste due aree di indagine dimostrano per prime l'impatto che la crisi pandemica e le relative misure di contrasto alla diffusione del virus hanno avuto sulla salute mentale e sulle capacità relazionali della popolazione. Condizioni fondamentali da osservare se si vuole rispettare la definizione del termine salute sostenuta dal WHO, che espande i propri confini concettuali oltre alla semplice assenza di malattia, ma considerando anche lo stato psichico e le condizioni di vita delle persone.

Al di là delle ricadute derivanti dalla crisi pandemica vi è il declino del Dominio Literacy, che nel framework dell'Indice di Vicinanza della Salute viene intesa come la capacità delle persone di acquisire nuove competenze e la capacità di identificare, comprendere, interpretare, creare e comunicare utilizzando materiale scritto e non, derivante da vari contesti. Quest'ultimo, più di tutti, si dimostra un fattore indicativo ed incisivo per determinare le capacità del singolo di mantenere un'alta qualità di vita e, quindi, prendersi cura di sé.

Osservando il grafico soprastante si nota subito come l'andamento del Contesto di indagine "Sistema organizzativo" sia controcorrente rispetto al quadro generale, di fatto si presenta in costante crescita fino al 2019, per poi arrestarsi e mostrare negli ultimi anni un "plateau", che non consente di compensare al rialzo la flessione delle altre componenti negative.

Nonostante il suo andamento non negativo, anche il Contesto sistemico non si dimostra avulso da alcuni fattori critici al suo interno, i quali hanno condotto all'arresto registrato negli ultimi anni e devono essere monitorati poiché condizioni scatenanti di una possibile decrescita futura.

Il Sistema organizzativo presenta infatti importanti criticità sotto i profili della Sostenibilità e della Omogeneità Territoriale: che nello specifico vogliono indagare



l'equilibrio vigente tra sostenibilità dei servizi erogati e la garanzia del soddisfacimento dei bisogni di salute e di cura delle persone, collegandosi a ciò che viene designato anche con sostenibilità sociale (Mcguinn, Fries-Tresch, Jones, & Crepaldi) relativamente alla equa distribuzione sul territorio delle possibilità di tutela della salute e dello sviluppo individuale.

Infine, similmente al Contesto individuale, anche l'andamento del Contesto ambientale condiziona la decrescita generale dell'Indice. Di fatto, quello ambientale si dimostra essere lo scenario più critico dei tre: nello specifico, vengono registrate una crescita esponenziale dei rischi ambientali per il cambiamento climatico (Eventi metereologici) e relativa ansia correlata (Ecoansia).

In un'ottica One Health è imprescindibile considerare gli impatti sulla salute umana determinati dai cambiamenti ambientali e climatici a livello sia planetario (Planetary Hhealth) sia relativo ai luoghi di vita, la cui corretta progettazione diventa sempre più importante considerando la crescita costante delle concentrazioni urbane (Urban health).

Nonostante molto si stia facendo sul fronte della salute urbana e abitativa, l'incidenza di Eventi metereologici severi o estremi sta aumentando costantemente sia come frequenza degli accadimenti, sia come portata dei danni a insediamenti abitativi, colture e luoghi di produzione. Questo fenomeno innesca gravi conseguenze per la sicurezza della vita umana, per la salubrità dei luoghi e la diffusione di focolai zoonotici.

La crescente incidenza delle manifestazioni meteo-climatiche generate dal cambiamento climatico comporta anche una crescente ansia individuale e sociale verso quello che viene percepito come un declino dell'ecosistema terrestre. Questo nuovo fenomeno è stato battezzato Ecoansia e si manifesta con la preoccupazione per il cambiamento climatico e per la perdita di biodiversità a livello globale.

## 7. Conclusioni

Grazie alla sua struttura, lo strumento concede la possibilità di indagare con un grado di dettaglio sempre maggiore le sue componenti al fine di comprendere meglio lo sviluppo dei fenomeni e di identificarne le cause negative o positive, permettendo di elaborare policy più mirate ed efficaci.

Lo sviluppo dell'Indice di Vicinanza della Salute consente di svolgere attività di ricerca e analisi delle componenti del sistema di salute nazionale e, di rimando, anche del PNRR, le cui componenti e relative misure concorrono positivamente allo sviluppo del principio di Vicinanza della Salute.

La rilevazione da parte dell'Indice dei fenomeni sociali, economici, culturali, sanitari, demografici e ambientali che caratterizzano il tema salute, si concretizza nella restituzione di una misurazione annuale, resa disponibile pubblicamente



dall'Osservatorio Salute Benessere e Resilienza, contenente una lettura integrata dei fenomeni osservati.

Il fine è quello di fornire uno strumento di orientamento e di supporto al processo di decisione politica futura, in vari modi: trasformando in informazioni facilmente utilizzabili conoscenze di pertinenti ad ambiti diversi e complementari; aiutando a rilevare gap e delay del sistema e calibrando così il progresso verso obiettivi di sviluppo sostenibile; provvedendo a fornire informazioni anche sulle linee di tendenza dei fenomeni indagati, così da intercettare anche le criticità attese negli ambiti sociali, ambientali ed economici.

In un'ottica più ampia, può essere identificato come un veicolo per condividere e comunicare idee, pensieri e valori funzionali a portare il bene salute più vicino alla persona.

Dalle risultanze del lavoro di ricerca fino ad ora condotto, si evince quanto sia fondamentale investire meglio e di più nel sistema sanitario per fronteggiare prioritariamente le criticità rilevate (negli ambiti della sostenibilità, della omogeneità dell'offerta di salute sul territorio nazionale, del recupero delle prestazioni di prevenzione accumulate in pandemia), ma anche come sia necessario superare il tradizionale approccio "a silos" per sviluppare una prospettiva più ampia sul tema salute, coinvolgendo in maniera sistemica tutte le componenti e gli attori che concorrono al sistema salute e ad aumentare la Vicinanza della salute ai cittadini attraverso la tutela dell'ambiente e dei luoghi di vita e attraverso lo sviluppo delle condizioni abilitanti della salute a livello individuale e relazionale.

La trasformazione sistemica in corso, richiesta dagli eventi pandemici e sindemici, non riguarda solo il nostro Servizio Sanitario Nazionale ed il sottostante mosaico regionale, ma comporta una trasformazione sociale e culturale che deve ricomprendere tutte le componenti di quello che può definirsi il "sistema di salute nazionale".

Occorre superare il tradizionale concetto di sanità, ampliandone la nozione in maniera più estesa ed integrata, contemplando il contributo che alla salute ed al benessere del cittadino apportano le componenti provenienti dal mondo sociosanitario, solidaristico, mutualistico integrativo, scolastico, urbano – per citarne alcune tra le principali – le quali dovrebbero essere riconosciute a pieno titolo nella loro funzione di attori della salute.

Per poter dare applicazione operativa agli interventi di policy che si rendono necessari per fronteggiare gli aspetti critici rilevati, è necessario integrare tutte le dimensioni che concorrono alla Vicinanza della salute in un unico strumento di pianificazione strategica nazionale.

Oggi questo ruolo di programmazione è assegnato al PNRR che ha però risentito nella sua stesura dell'assenza di una pianificazione nazionale condivisa in materia di salute, con l'ultimo Piano Sanitario Nazionale disponibile redatto nel 2008.



La mancanza di un documento unitario di pianificazione strategica sulla salute a livello Paese che facesse da riferimento ex-ante per le priorità di intervento e per le modalità organizzative necessarie a dar vita operativa agli investimenti previsti, ha comportato e comporta la redazione, a posteriori, degli strumenti normativi e delle linee guida operative necessarie a definire i parametri organizzativi per il corretto funzionamento degli interventi in materia di salute previsti nel PNRR.

Si ritiene allora, alla luce dei risultati rilevati, che il primo passo necessario per incrementare la Vicinanza della salute sia la definizione di un nuovo documento di pianificazione strategica nazionale in materia di salute, un Piano Nazionale della Salute che possa sussumere tutti i contributi delle componenti coinvolte e degli attori della salute sopracitati al fine di raccordarli secondo un modello di *stewardship* in grado di implementare concretamente un approccio *One health* (pure citato nel PNRR) e creare sinergie tra i vari settori e pilastri della salute un nuovo strumento di *preparedness* nazionale.



## **La fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore: una breve ricognizione dello stato dell'arte per stimolare un dibattito giuspubblicistico consapevole.**

di Fabio Masci\*

31 gennaio 2024

**Abstract:** Il saggio si propone di stimolare un dibattito giuspubblicistico sulla fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. Esso analizza, dapprima, il quadro giuridico e il contesto socio-economico entro cui ha origine questo mutamento istituzionale e, poi, le fasi che stanno scandendo la nascita del nuovo Comune di Pescara. Infine, solleva alcune domande sul successo di questo processo di fusione e ipotizza i possibili scenari futuri.

The essay aims to stimulate a public law debate on the merger of Municipalities of Pescara, Montesilvano and Spoltore. It first analyses the legal framework and the socio-economic context in which this institutional change originates and then the stages of the process of establishing the new Municipality of Pescara. Finally, it raises some questions about the success of this process and hypothesizes future scenarios.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La disciplina costituzionale del processo di fusione. – 3. La normativa statale in materia di fusione di Comuni. – 4. La normativa della Regione Abruzzo in materia di fusione di Comuni. – 5. Il processo di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. – 6. Brevi considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

Il 1° gennaio 2027 sarà istituito il nuovo Comune di Pescara.

L'istituzione sarà l'esito del processo di fusione che coinvolge gli attuali Comuni di Pescara<sup>1</sup>, Montesilvano<sup>2</sup> e Spoltore<sup>3</sup>.

L'obiettivo del mutamento istituzionale è quello di accorpate realtà che non presentano soluzioni di continuità dal punto di vista territoriale e che sono storicamente oggetto di integrazione politica, economica, e sociale.

Si tratta della più grande fusione mai realizzata in Italia, che interessa un'area urbana di circa 95 km<sup>2</sup>, entro la quale risiedono poco meno di 200 mila abitanti e che ogni giorno registra l'ingresso di oltre 100 mila non residenti<sup>4</sup>.

---

\* Avvocato, Professore a contratto e Assegnista di Ricerca di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio", Chieti-Pescara.

<sup>1</sup> Il Comune di Pescara fu istituito nel 1927, allorquando il Comune di Castellammare Adriatico, sito nella Provincia di Teramo, e il Comune di Pescara Portanuova, sito nella Provincia di Chieti, si fusero tra loro. Il nuovo Comune fu contestualmente elevato a capoluogo di Provincia. Nella Provincia di Pescara furono trasferiti, dalla Provincia di Teramo, tutti i Comuni dell'area Vestina (ovverosia quelli del circondario di Penne, ad eccezione di quelli del mandamento di Bisenti) e, dalla Provincia di Chieti, tutti i Comuni del versante nord-occidentale della Maiella.

<sup>2</sup> Il Comune di Montesilvano fu istituito nel 1861. Nel 1904 la frazione di Cappelle (oggi Cappelle sul Tavo) si scorporò, dando vita al Comune omonimo. Nel 1922 si scorporò anche la frazione di Montesilvano Marina, la quale, mantenendo la propria denominazione, andò a costituire un Comune autonomo. Già nel 1928, però, il Comune di Montesilvano e quello di Montesilvano Marina si riunirono.

<sup>3</sup> Nel 1927 il Comune di Spoltore confluì nella neonata Provincia di Pescara, cessando di appartenere a quella di Teramo; nell'anno seguente il Comune perse autonomia amministrativa perché fu accorpato a quello di Pescara, dal quale, però, fu di nuovo separato nel 1947, allorquando Spoltore tornò ad essere un Comune a sé stante.

<sup>4</sup> Pescara conta 118.992 residenti (è il Comune più popoloso della Regione) ed ha una superficie territoriale di 34,33 km<sup>2</sup>; Montesilvano ne annovera 53.402 (è il terzo Comune più popoloso della



Tale processo potrebbe costituire il presupposto di ampliamenti futuri, estesi a Comuni limitrofi della Provincia di Pescara (Cappelle sul Tavo e Città Sant'Angelo) e di altre Province abruzzesi (Francavilla al Mare e San Giovanni Teatino della Provincia di Chieti e Silvi della Provincia di Teramo).

Del resto, Pescara, Montesilvano e Spoltore sono parte di un'area metropolitana che trascende i confini provinciali, delimitata a nord dal Comune di Silvi, ad ovest da quelli di Loreto Aprutino e di Chieti e a sud da quello di Ortona.

Tutto lascia presagire che il nuovo Comune finirà per inglobare gli altri Comuni dell'area metropolitana, superando una frammentazione istituzionale che ha ragioni meramente campanilistiche (si consideri, d'altronde, che si è già addivenuti alla fusione delle Camere di Commercio di Pescara e di Chieti, delle rispettive organizzazioni di Confindustria, di numerosi ordini professionali e delle centrali del servizio di emergenza 118 delle due A.S.L.).

Anche perché, nel contesto di un'Unione Europea allargata agli Stati più orientali della penisola mediterranea, Pescara e la sua area metropolitana si collocano, anzitutto per ragioni geografiche, al centro degli equilibri politici ed economici dell'Adriatico italo-balcanico.

In questa dimensione, di respiro senz'altro globale, la fusione dei tre Comuni offrirà un modello organizzativo-gestionale semplificato, in grado di creare, o comunque di intercettare in maniera continuativa, opportunità che nessuna realtà preesistente avrebbe mai fatto proprie.

Queste opportunità consentiranno di dar vita ad un *welfare* innovativo, di adottare paradigmi produttivi inediti, di operare una profonda trasformazione urbanistica e infrastrutturale e di rispondere alle sfide della sostenibilità ambientale e della transizione digitale.

Il nuovo Comune, quindi, si porrà quale interlocutore privilegiato non solo a livello regionale e nazionale, ma anche europeo e internazionale:

Quella di cui si discorre è una fusione che va ben oltre la *ratio* dell'istituto, e dunque al di là dei tentativi di razionalizzazione degli assetti territoriali<sup>5</sup> e di contenimento della spesa pubblica<sup>6</sup>.

Si configura senz'altro come attuale, allora, una ricognizione che dia conto di questo processo e che si spera inauguri approfonditi dibattiti giuspubblicistici sul tema.

Siffatta ricognizione non può che muovere dall'analisi della disciplina costituzionale e legislativa sui processi di fusione, che costituisce il punto di partenza per la comprensione di ciò che sta accadendo tra Pescara, Montesilvano e Spoltore.

---

Regione) e si estende su 23,58 km<sup>2</sup>; Spoltore ha 18.935 abitanti e presenta una superficie territoriale di 37,01 km<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> In tema, *ex multis*, G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi*, n. 24/2012, pp. 1 ss.; F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 5 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi*, n. 2/2012, pp. 1 ss.;

<sup>6</sup> A riguardo si vedano, tra gli altri, P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi*, n. 16/2012, pp. 1 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012, pp. 9 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2011, pp. 457 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2011, pp. 1 ss.



## 2. La disciplina costituzionale del processo di fusione

Alla più generica delle accezioni, la fusione di Comuni è l'accorpamento territoriale tra due o più Comuni contigui<sup>7</sup>.

Tale accorpamento dà luogo all'istituzione di un nuovo Comune e comporta la soppressione dei Comuni preesistenti<sup>8</sup>.

La disciplina del processo di fusione varia a seconda che i Comuni coinvolti appartengano o meno alla stessa Regione.

Qualora i Comuni oggetto di fusione si trovino in Regioni differenti, occorre fare riferimento all'art. 132, c. 2, Cost.<sup>9</sup>, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa in materia.

---

<sup>7</sup> Per una ricostruzione completa dell'istituto si richiamano, a titolo meramente esemplificativo e non certo esaustivo, G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi*, n. 6/2016, pp. 1 ss.; R. FILIPPINI – A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pp. 313 ss.; G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi*, n. 21/2015, pp. 1 ss.; A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, pp. 101 ss.; E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?*, in *Federalismi*, n. 21/2013, pp. 1 ss.; B. BALDI – G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 141 ss.; G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 85 ss.; A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 37 ss.; F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit., pp. 5 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, cit., pp. 1 ss.; L. VANDELLI, *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992.

<sup>8</sup> Nel *genus* della "fusione" rientra quella particolare *species* di aggregazione tra Comuni che risponde al nome di "incorporazione", espressamente introdotta con la legge n. 56/2014 (art. 1, c. 130). L'incorporazione, a differenza della fusione, non dà luogo all'istituzione di un nuovo Comune e comporta l'inglobamento di un Comune all'interno di un altro Comune, con contestuale soppressione del Comune incorporato. Ad avviso di chi scrive, l'incorporazione è assoggettata alla medesima disciplina costituzionale della fusione, con la conseguenza che la competenza legislativa a disciplinare il processo di incorporazione varia a seconda che i Comuni coinvolti appartengano o meno alla medesima Regione. Nondimeno, la Corte costituzionale ha spogliato le Regioni di questa competenza, rientrando le vicende estintive di un Comune nella materia "ordinamento degli enti locali", e cioè nell'ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato. Per ragioni di brevità dello scritto non è possibile indugiare sul tema, si rinvia, pertanto, a G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi*, n. 7/2015, pp. 2 ss.; C. TOMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pp. 446 ss.

<sup>9</sup> «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che [...] i Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra» (art. 132, c. 2, Cost.). Per un commento alla disposizione, si rinvia a L. FERRARO, *Art. 131 – Art. 132 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, pp. 2531 ss.; M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 201 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *L'Amministratore locale*, n. 1/2002, pp. 13 ss.



Quest'ultimo esercita la competenza attribuitagli previa consultazione favorevole delle popolazioni interessate<sup>10</sup> e sentito il parere dei Consigli regionali coinvolti.

La fusione di Comuni appartenenti alla stessa Regione ma ricompresi in Province differenti rientra nel campo di applicazione dell'art. 133, c. 1, Cost.<sup>11</sup>.

Anche in ipotesi la competenza legislativa è riservata allo Stato, che la esercita su iniziativa dei Comuni e sentito il parere della Regione.

La fusione di Comuni appartenenti alla medesima Provincia è disciplinata dall'art. 133, c. 2, Cost., secondo cui «[I]a Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»<sup>12</sup>.

Nella specie, dunque, è la Regione ad essere titolare di competenza legislativa; l'esercizio della stessa, però, è subordinata all'acquisizione del consenso della popolazione che risiede nei Comuni oggetto di fusione<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Sul concetto di "popolazioni interessate", così come declinato ai sensi dell'art. 132, c. 2, Cost., *ex multis*, D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle regioni nella Costituzione*, Napoli, 2014, pp. 81 ss.; T.E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Federalismi*, n. 2/2010, pp. 1 ss.; F. RATTO TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del "caso Alta Valmarecchia*, in *Istituzioni del Federalismo*, nn. 3-4/2009, pp. 603 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *Federalismi*, n. 2/2008, pp. 1 ss.; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008, pp. 107 ss.; M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, in *Federalismi*, n. 4/2008, pp. 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex art. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 417 ss.; L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, pp. 39 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in *Cronache dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 23 novembre 2004.

<sup>11</sup> «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali [...] nell'ambito di una Regione [è stabilito] con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione».

<sup>12</sup> Per un commento alla disposizione, si rinvia a C. MAINARDIS, *Art. 133 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 1144 ss.; E. FERIOLO, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 pp. 2548 ss.

<sup>13</sup> Sul concetto di "popolazioni interessate", così come declinato ai sensi dell'art. 133, c. 2, Cost., *ex multis*, F. GUELLA, *La discrezionalità "tecnica" della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell'individuazione delle "popolazioni interessate" al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, pp. 273 ss.; G. MENEGUS, *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 406 ss.; A. MITROTTI, *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni (nota a sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 21)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2018, pp. 1 ss.; V. DE SANTIS, *Il "polimorfismo" del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova Regione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 novembre 2011, pp. 1 ss.; L. MELICA, *Il Principato di Salerno tra referendum e Corte costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/2011, pp. 345 ss.; R. PINARDI, *"Popolazioni interessate" e "diritto all'autodeterminazione" delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011, pp. 3617 ss.; M. PIAZZA, *La Corte costituzionale e il rasoio di Ockham. Riflessioni in tema di "popolazioni interessate" ex artt. 132 e 133 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011, 3626 ss.; L. SPADACINI, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove Regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, pp. 1 ss.; M.





### 3. La normativa statale in materia di fusione di Comuni

La disciplina costituzionale del processo di fusione è integrata dalle previsioni del d.lgs. n. 267/2000<sup>14</sup> e della legge n. 56/2014<sup>15</sup>.

L'art. 15, c. 1, del d.lgs. n. 267/2000 premette che le fusioni tra Comuni sono ammissibili anche se l'accorpamento comporta l'istituzione di Comuni aventi popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

E premette, altresì, che le fusioni sono ammissibili anche se all'esito dell'accorpamento residuano Comuni con popolazioni inferiori al limite sopra citato.

L'art. 15, c. 2, del d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che i Comuni oggetto di fusione possono approvare lo statuto del nuovo Comune anche prima del completamento del processo che li coinvolge.

Lo statuto, così approvato, entrerà in vigore al momento dell'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente sino a quando non sarà modificato dagli organi dello stesso.

Lo statuto del nuovo Comune garantisce adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle popolazioni dei Comuni preesistenti.

In quest'ottica, ad esempio, può prevedere che siano istituiti Municipi nei territori dei Comuni soppressi o in alcuni di essi<sup>16</sup>.

Infine, il decreto legislativo n. 267/2000 dispone che, nell'intento di favorire la fusione dei Comuni, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione, appositi contributi straordinari (aggiuntivi rispetto a quelli regionali) commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono<sup>17</sup>.

Come anticipato, ulteriori disposizioni in materia di fusione si rinvencono nella legge n. 56/2014.

Tale legge stabilisce, anzitutto, che i Comuni sorti in seguito a fusione prevedano particolari forme di collegamento con le comunità che appartenevano ai Comuni preesistenti.

Individua, poi, agevolazioni amministrative, organizzative ed economiche specificamente volte alla promozione delle fusioni.

Dal punto di vista amministrativo statuisce che:

---

LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1381 ss.

<sup>14</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (il cosiddetto "T.U.E.L.").

<sup>15</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni" (la cosiddetta "Legge Delrio"). Per una disamina approfondita della legge n. 56/2014, su tutti, F. FABRIZZI – G. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, 2014; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014.

<sup>16</sup> L'organizzazione e le funzioni dei Municipi sono disciplinati dallo statuto o, eventualmente, dai regolamenti comunali; gli amministratori degli stessi possono essere eletti a suffragio universale diretto e ad essi si applicano le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

<sup>17</sup> In particolare, a decorrere dall'anno 2018, ai Comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario (art. 1, c. 17, lett. b, legge n. 208/2015).



- i)* le disposizioni di maggior favore previste per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni si applicano anche al Comune derivante dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti;
- ii)* l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, è attenuato: la legge regionale, infatti, può fissarne una diversa decorrenza oppure rimodularne i contenuti (in ogni caso, i Comuni derivanti da fusione che abbiano una popolazione di almeno 3.000 abitanti sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale).

Dal punto di vista organizzativo, invece, la legge n. 56/2014 adotta alcune misure atte a favorire il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione:

- i)* fino all'elezione del nuovo Sindaco e del nuovo Consiglio comunale, i Sindaci dei Comuni preesistenti coadiuvano il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione;
- ii)* gli incarichi esterni attribuiti ai Consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli altri incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori;
- iii)* le risorse destinate ai Comuni preesistenti per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale sono trasferite in un fondo del nuovo Comune avente la medesima destinazione;
- iv)* tutti gli atti dei Comuni oggetto di fusione, compresi i rispettivi bilanci, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del Commissario o degli organi del nuovo Comune;
- v)* i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo Comune;
- vi)* fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile, le relative funzioni sono svolte dall'organo di revisione contabile in carica nel Comune più popoloso;
- vii)* fino all'approvazione del nuovo statuto e del nuovo regolamento di funzionamento del Consiglio comunale, si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del preesistente Comune di maggiore dimensione demografica;
- viii)* il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo Consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'Interno;
- ix)* ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente;
- x)* il nuovo Comune approva il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del Patto di Stabilità e delle dichiarazioni;
- xi)* ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei Comuni estinti;
- xii)* l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo Comune;
- xiii)* i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

Infine, per quanto concerne le agevolazioni economiche, la legge n. 56/2014 dispone che:



- i) il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, e pure nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento;
- ii) l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

A ben vedere, però, vi sono anche altre misure, soprattutto lavoristiche e fiscali, tese ad incentivare i processi di fusione.

Ad esempio, l'art. 1, c. 450, della legge n. 190/2014, così come modificato dall'art. 21 del d.l. n. 50/2017, dispone che ai Comuni istituiti a seguito di fusione non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato (fermi restando, in ogni caso, il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente nel rispetto degli equilibri di bilancio).

Sullo stesso versante, l'art 1, c. 229, della legge n. 208/2015 autorizza i Comuni istituiti per effetto di fusioni ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (fermi restando, in ogni caso, i vincoli generali sulla spesa di personale).

Da ultimo, in ambito fiscale, l'art. 22 del d.l. n. 50/2017 consente ai Comuni derivanti da fusione di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione (anche ove non siano istituiti Municipi) per i primi cinque esercizi finanziari del nuovo Comune.

#### **4. La normativa della Regione Abruzzo in materia di fusione di Comuni**

Nella Regione Abruzzo le fusioni di Comuni sono disciplinate, per un verso, dagli artt. 25 e ss. della legge regionale n. 44/2007<sup>18</sup>, che hanno ad oggetto l'iniziativa legislativa popolare e le modalità di svolgimento del referendum consultivo, e, per altro verso, dall'art. 10 della legge regionale n. 143/1997<sup>19</sup>, che regola le fasi del processo di fusione.

Ai sensi dell'art. 78, c. 1, dello Statuto della Regione Abruzzo, sostanzialmente replicativo dell'art. 133, c. 2, Cost., l'istituzione di nuovi Comuni mediante fusione di due o più Comuni contigui è approvata con legge regionale, previo svolgimento del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

Il referendum è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei propri componenti, su proposta della Giunta o di ciascun Consigliere regionale, previa acquisizione del parere del Collegio per le garanzie statutarie, il quale, a maggioranza

<sup>18</sup> Legge regionale 19 dicembre 2007, n. 44, recante "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa".

<sup>19</sup> Legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, recante "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni".



assoluta dei propri componenti, si pronuncia sull'ammissibilità della proposta entro sessanta giorni dalla data di ricezione.

Nell'esprimere il proprio parere, il Collegio per le garanzie statutarie valuta la legittimità del procedimento deliberativo, del quesito da sottoporre a votazione e dell'indicazione relativa agli elettori chiamati alla consultazione.

La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del referendum è trasmessa al Presidente della Regione e reca indicazione del quesito da sottoporre a votazione e dei territori in cui risiedono gli elettori chiamati alla consultazione.

In seguito alla trasmissione della deliberazione, il Presidente della Regione indice, con proprio decreto, il referendum consultivo, fissando la data della consultazione popolare in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno se la deliberazione gli perviene entro il 31 gennaio e tra il 15 settembre e il 15 novembre se gli perviene entro il 31 luglio.

Il decreto di indizione è pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, notificato al Presidente della Corte d'appello e comunicato ai Sindaci dei Comuni interessati dalla consultazione.

Questi ultimi, almeno trenta giorni prima della data stabilita per la votazione, provvedono a darne notizia agli elettori tramite appositi manifesti.

La proposta soggetta a referendum consultivo è approvata indipendentemente dal numero di elettori che ha partecipato alla votazione (e dunque in assenza di quorum strutturale) e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi (e cioè a maggioranza semplice).

Se l'esito del referendum è favorevole, il Presidente della Regione ha l'obbligo di proporre al Consiglio regionale, entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati, un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario, in relazione al quale i Consigli comunali interessati sono chiamati ad emettere un parere; se l'esito del referendum è negativo, invece, il Presidente della Regione ha mera facoltà di proposta (tale esito, infatti, non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 31 dello Statuto della Regione Abruzzo, ossia ad opera di ciascun Consigliere regionale, della Giunta regionale, di almeno cinque Consigli comunali, dei Consigli provinciali, di almeno due Consigli delle Comunità Montane, del Consiglio delle Autonomie locali e degli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila).

In caso di scadenza naturale o anticipata della legislatura, sono fatti salvi gli effetti del referendum già svolto e il nuovo Presidente della Regione esercita l'iniziativa legislativa suddetta non oltre novanta giorni dalla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale.

I progetti di legge concernenti le fusioni di Comuni devono indicare: le eventuali forme di decentramento e di partecipazione dei Comuni di origine; le eventuali articolazioni in Municipi del Comune risultante dalla fusione; le modalità di gestione dei servizi di base; le altre funzioni delegate dal Comune di nuova istituzione.

## **5. Il processo di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore**



Quella tra Pescara, Montesilvano e Spoltore è una fusione tra Comuni appartenenti alla medesima Provincia e, in quanto tale, è disciplinata dall'art. 133, c. 2, Cost.

Il referendum consultivo per la fusione si è svolto in data 25 maggio 2014 e in tutti e tre i Comuni ha avuto esito favorevole: a Pescara con una percentuale del 70,32%, a Montesilvano del 52,23% e a Spoltore del 51,15%.

In esecuzione dell'esito referendario, è stata approvata la legge regionale n. 26/2018<sup>20</sup>, dapprima modificata dalla legge regionale n. 1/2021<sup>21</sup> e poi dalla legge regionale n. 13/2023<sup>22</sup>

La legge regionale n. 26/2018 si proponeva di istituire il Comune di "Nuova Pescara" attraverso la fusione dei tre Comuni sopra citati, specificando che il relativo processo fosse attivato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000, dell'art. 10 della legge regionale n. 143/1997, degli artt. 25 e ss. della legge regionale n. 44/2007 e dell'art. 78 dello Statuto della Regione Abruzzo.

Disponeva, inoltre, che il nuovo Comune entrasse in vigore il 1° gennaio 2023<sup>23</sup>, tuttavia riconosceva ai Consigli comunali di Pescara, Montesilvano e Spoltore, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi, la facoltà di differire l'istituzione al 1° gennaio 2024 (facoltà regolarmente esercitata dai tre Comuni)<sup>24</sup>.

Ad ogni modo, la legge regionale n. 26/2018 prevedeva che entro e non oltre trenta giorni dalla propria entrata in vigore fosse costituita, su convocazione del Presidente della Regione e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, l'Assemblea costitutiva per la fusione, alla quale erano demandati il coordinamento, lo sviluppo e il monitoraggio del processo in esame.

Prevedeva, poi, che in seno a quell'Assemblea fosse istituita la Commissione per la predisposizione del progetto di statuto provvisorio.

Contiguamente, la legge regionale n. 26/2018 disponeva che entro due anni dalla propria entrata in vigore fossero attivate forme di collaborazione istituzionalizzata, cooperazione, razionalizzazione ed esercizio associato delle funzioni comunali, al fine di agevolare, ottimizzare e implementare l'istituzione del nuovo Comune, di favorire il processo di riorganizzazione e di allineamento dei servizi, delle funzioni e delle strutture dei tre Comuni coinvolti nel processo della fusione, di promuovere la stretta integrazione nelle attività socio-economiche e culturali e di agevolare l'utilizzazione dei servizi<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Legge regionale 24 agosto 2018, n. 26, recante "Disposizioni per l'istituzione del Comune di Nuova Pescara".

<sup>21</sup> Legge regionale n. 1/2021, recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)".

<sup>22</sup> Legge regionale 17 marzo 2023 n. 13, recante "Disposizioni per l'istituzione del nuovo Comune di Pescara".

<sup>23</sup> Il termine, che la legge regionale n. 26/2018 aveva inizialmente fissato al 1° gennaio 2022, era stato differito al 1° gennaio 2023 con la legge regionale n. 1/2021.

<sup>24</sup> Deliberazione del Consiglio comunale di Pescara n. 132 del 17 ottobre 2022; deliberazione del Consiglio comunale di Montesilvano n. 57 del 28 ottobre 2022; deliberazione del Consiglio comunale di Spoltore n. 63 del 10 novembre 2022.

<sup>25</sup> Le misure in cui si estrinsecano siffatte forme di collaborazione istituzionalizzata, cooperazione, razionalizzazione ed esercizio associato delle funzioni comunali attengono: all'organizzazione del personale e degli uffici; alla creazione di una centrale unica di committenza e di gestione dei contratti; alla standardizzazione e alla unificazione di reti e sistemi informatici; alla progressiva integrazione dei servizi demografici, di polizia locale, di riscossione dei tributi e di patrimonio; all'armonizzazione dei



L'Assemblea costitutiva, composta da tutti i membri dei Consigli dei tre Comuni ed articolata in Commissioni competenti per materia, si era insediata il 19 ottobre 2018<sup>26</sup>.

Sin dall'insediamento, era stata istituita presso di essa la Commissione per la predisposizione del progetto di statuto provvisorio, composta dai capigruppo consiliari dei tre Comuni coinvolti.

Nondimeno, le rispettive attività erano state rallentate dalla crisi pandemica e dalle conflittualità politiche che ne sono derivate.

Per cui, in data 3 marzo 2023, in seguito ad apposite deliberazioni dei tre Consigli comunali<sup>27</sup>, i Sindaci di Pescara, Montesilvano e Spoltore hanno sottoscritto una convenzione per la costituzione di un "Ufficio della Fusione", deputato al compimento di tutte le attività propedeutiche e necessarie all'esercizio associato delle funzioni comunali.

Più o meno contestualmente, nell'intento di dare nuovo impulso al progetto di fusione, la Regione Abruzzo è intervenuta approvando la legge regionale n. 13/2023.

Quest'ultima individua due date differenti per l'istituzione del nuovo Comune: 1° gennaio 2027 e 1° gennaio 2024.

Più nel dettaglio, la legge regionale n. 13/2023 stabilisce che il nuovo Comune è istituito a decorrere dal 1° gennaio 2027 se ne fanno espressa richiesta<sup>28</sup> almeno due dei tre Comuni coinvolti nel processo di fusione e se i Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale prendono atto<sup>29</sup> che alla data del 30 settembre 2023 sussistono le tre seguenti condizioni:

- i) avvenuto completamento, da parte di almeno due dei tre Comuni interessati, degli studi di fattibilità relativi alle attività propedeutiche all'esercizio associato delle funzioni comunali<sup>30</sup>;

---

bilanci. I settori che ne sono oggetto sono: pianificazione territoriale e urbanistica; grandi infrastrutture; ciclo dei rifiuti; ciclo idrico; trasporto pubblico locale; approvvigionamento energetico; promozione turistica; gestione delle reti; logistica del commercio; tutela ambientale; servizi e politiche sociali; servizi scolastici.

<sup>26</sup> Le convocazioni successive sono state effettuate dall'Ufficio di Presidenza, composto dai Presidenti delle Assemblee dei Consigli comunali dei tre Comuni coinvolti nel processo di fusione e presieduto dal Presidente del Consiglio comunale di Pescara.

<sup>27</sup> Deliberazione del Consiglio comunale di Pescara n. 14 del 27 febbraio 2023; b) deliberazione del Consiglio comunale di Montesilvano n. 10 del 27 febbraio 2023; deliberazione del Consiglio comunale di Spoltore n. 3 del 23 febbraio 2023.

<sup>28</sup> Formulata mediante deliberazione consiliare.

<sup>29</sup> Previo accertamento congiunto da parte del Servizio competente in materia di enti locali e aggregazioni sovracomunali della Giunta regionale e del Servizio legislativo del Consiglio regionale.

<sup>30</sup> Tali studi di fattibilità si estrinsecano: nella ricognizione e nell'analisi dell'assetto organizzativo interno dell'ente, con riferimento al personale assegnato, agli uffici, ai settori, alle attività svolte e ai procedimenti amministrativi di competenza del Comune nonché della dotazione informatica e digitale in uso, con riguardo agli applicativi (software), ai sistemi gestionali, alle infrastrutture tecnologiche, alla rete dati, alla fonia, agli archivi documentali; nella ricognizione dei contratti attivi e passivi e delle convenzioni in essere con relative scadenze; nella ricognizione delle partecipazioni in società ed altre forme privatistiche; nella ricognizione, nell'analisi e nella valutazione degli strumenti finanziari di programmazione e per lo svolgimento delle attività legate alla gestione finanziaria e tributaria del nuovo Comune; nella ricognizione dei regolamenti comunali esistenti.



- ii) avvenuta attivazione, da parte di almeno due dei tre Comuni interessati, della gestione unica e dell'esercizio associato di almeno due delle funzioni comunali fondamentali<sup>31</sup> e di almeno tre delle ulteriori attività e funzioni indicate *ex lege*<sup>32</sup>;
- iii) adozione e trasmissione della proposta di statuto provvisorio del nuovo Comune di Pescara da parte dell'Assemblea costitutiva.

Nell'ipotesi in cui tali condizioni siano soddisfatte<sup>33</sup>, e dunque la data di istituzione decorra dal 1° gennaio 2027, sarebbero espletati due monitoraggi intermedi, volti rispettivamente ad accertare che, alla data del 31 dicembre 2024 e del 31 dicembre 2025, i Comuni coinvolti nel processo di fusione abbiano attivato, con riferimento a ciascuna fase di monitoraggio, la gestione unica e l'esercizio associato di almeno due ulteriori funzioni comunali fondamentali comunali e di almeno altre tre attività e funzioni ulteriori indicate *ex lege*.

In caso di esito negativo del primo monitoraggio, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale, procede alla nomina di un Commissario *ad acta* – al quale è demandata la gestione della restante fase del processo di fusione – ed anticipa al 1° gennaio 2024 la data di istituzione del nuovo Comune.

Se l'esito negativo del primo controllo concerne un unico Comune, il Presidente della Giunta regionale, sempre d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale, procede alla nomina di un Commissario *ad acta* per quel solo Comune, ferma restando, in ogni caso, l'istituzione del nuovo Comune al 1° gennaio 2027.

La nomina del Commissario *ad acta* è prevista, inoltre, se il processo di gestione unica e di esercizio associato delle funzioni e delle attività non è portato a compimento entro il termine del 31 luglio 2026, ferma restando, come agevolmente intuibile, l'istituzione del nuovo Comune al 1° gennaio 2027.

Atteso quanto precede, la legge regionale n. 13/2023 dispone che il nuovo Comune è istituito a decorrere dal 1° gennaio 2024 se alla data del 30 settembre 2023 non sono soddisfatte le tre condizioni previste per l'istituzione al 1° gennaio 2027.

Anche nella specie, la prosecuzione del processo di fusione è affidata ad un Commissario *ad acta*.

Dal momento che alla data del 30 settembre 2023 sono risultate sussistere le tre condizioni suddette<sup>34</sup>, l'istituzione del nuovo Comune è attualmente calendarizzata al 1° gennaio 2027.

<sup>31</sup> Si tratta delle funzioni fondamentali comunali elencate all'art. 14, c. 27, del d.l. n. 78/2010.

<sup>32</sup> E cioè: organizzazione degli uffici; predisposizione di un sistema informativo unico e integrato; attivazione dello sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP); gestione dei contratti pubblici (anche attraverso la creazione di una centrale unica di committenza); tributi comunali; servizi di progettazione, di programmazione e di accesso ai finanziamenti resi disponibili a valere su programmi europei; promozione turistica; funzioni trasferite o subdelegate dalla Regione ai Comuni, incluse quelle in materia di demanio marittimo; funzioni in materia di energia (pubblica illuminazione, manutenzione degli impianti tecnologici, servizi pubblici di distribuzione del gas).

<sup>33</sup> Tra l'altro, al fine di agevolare la predisposizione degli studi di fattibilità di cui al punto i) e di consentire l'avvio della gestione unica e dell'esercizio associato delle funzioni comunali di cui al punto ii), la legge prevede la concessione di un contributo regionale pari ad € 200.000,00, da erogare ai Comuni in misura proporzionale alla popolazione residente. Inoltre, qualora si configurasse l'ipotesi di istituzione del nuovo Comune alla data del 1° gennaio 2027, sarebbe concesso, sempre in misura proporzionale alla popolazione residente, un altro contributo, pari ad € 100.000,00, in favore dei (due o dei tre) Comuni che abbiano soddisfatto le condizioni sopra indicate.

<sup>34</sup> In particolare, i tre Comuni: hanno completato gli studi di fattibilità; hanno attivato la gestione unica e l'esercizio associato di almeno due delle funzioni comunali fondamentali e di almeno tre delle ulteriori



Resta inteso, ovviamente, che l'istituzione sarebbe anticipata al 1° gennaio 2024 se alla data del 31 dicembre 2024 il primo monitoraggio intermedio dovesse dare esito negativo.

A livello generale, la legge in commento ribadisce che il territorio del nuovo Comune è costituito dai territori degli attuali Comuni di Pescara, di Montesilvano e di Spoltore e che, in coincidenza di tali territori, può essere disposta l'istituzione di Municipi che salvaguardino le identità delle comunità di origine.

Quanto a composizione e funzioni degli organi del processo di fusione (Assemblea costitutiva, Ufficio di Presidenza, Commissioni competenti per materia, Commissione per la predisposizione del progetto dello statuto provvisorio), le nuove disposizioni finiscono per ricalcare le precedenti.

Una breve parentesi merita di essere aperta sullo statuto, il cui testo provvisorio, così come licenziato dalla Commissione incaricata, è stato adottato dall'Assemblea costitutiva entro il termine del 30 settembre 2023, favorendo il differimento dell'istituzione al 1° gennaio 2027.

Il documento modifica la denominazione del Comune in "Nuova Pescara" e, in aggiunta alle figure del Sindaco, della Giunta comunale e del Consiglio comunale (composto da 32 consiglieri), prevede l'istituzione di quattro Municipi ("Pescara nord", "Pescara sud", "Montesilvano" e "Spoltore"), ciascuno dei quali dotato di un proprio Presidente, di una propria Giunta (composta da 4 assessori) e di un proprio Consiglio (quelli di "Pescara nord", di "Pescara sud" e di "Montesilvano" composti da 24 consiglieri, quello di "Spoltore" da 16).

Tuttavia, una volta trasmesso ai Comuni per l'approvazione, *ex lege* fissata al 31 dicembre 2023, il testo provvisorio è stato approvato soltanto dai Comuni di Montesilvano e di Spoltore.

Pur sollevando interrogativi dal punto di vista politico, la mancata approvazione del Comune di Pescara non incide sulla prosecuzione del processo di fusione, essendo il termine di approvazione meramente ordinatorio.

Difatti, l'art. 1, c. 124, lett. c), della legge n. 56/2014 statuisce che, fino all'approvazione del nuovo statuto, si applicano al Comune derivante da fusione le disposizioni dello statuto dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica (nel caso di specie, per l'appunto, Pescara).

## 6. Brevi considerazioni conclusive

Il giudizio sulle ragioni della fusione è assolutamente positivo.

Del resto, è impossibile non guardare con favore un accorpamento istituzionale che garantisce visibilità internazionale, rafforzamento politico, semplificazione amministrativa e competitività economica.

---

attività e funzioni indicate *ex lege*; hanno adottato la proposta di statuto provvisorio. Più nel dettaglio, le funzioni oggetto di gestione in forma associata sono: lo sportello unico telematico per le attività produttive; l'attività di pianificazione di Protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi pubblici; i servizi in materia statistica; i servizi di progettazione, di programmazione e di accesso ai finanziamenti resi disponibili a valere su programmi europei.





Senza considerare, poi, che a livello di geografia fisica e di conformazione urbanistica i territori di Pescara, Montesilvano e Spoltore non hanno mai conosciuto confini distinguibili.

Il giudizio sull'*iter* della fusione, invece, non può essere pienamente positivo.

Vero è, infatti, che la crisi pandemica ha comportato un ritardo fisiologico, ma è altresì vero che il processo di fusione, iniziato da oltre dieci anni, è stato sovente rallentato dagli interessi campanilistici della politica locale, tra l'altro in violazione della volontà popolare formatasi con il referendum e delle leggi regionali che ne sono conseguite.

Va detto, in ogni caso, che la legge regionale n. 13/2023 ha dato un forte impulso a questo processo, che procede a marce serrate da circa un anno.

Resta sospeso, per ovvie ragioni, il giudizio sugli esiti dell'accorpamento, per il quale si dovrà necessariamente attendere la conclusione dell'*iter* o, quantomeno, l'approvazione dello statuto.

L'auspicio, per chi scrive, è che non si giunga a soluzioni di compromesso, e in particolare alla superfetazione dei Municipi, dei membri che li costituiscono e delle funzioni loro attribuite.

Tali soluzioni, infatti, finirebbero per contraddire la *ratio* stessa della fusione, la quale – giova ribadirlo – è finalizzata alla soppressione dei Comuni (*rectius*, delle istituzioni comunali) preesistenti.

La conservazione delle identità territoriali pregresse, che pure rientra tra gli obiettivi della fusione, non può spingersi sino alla costituzione di organi politico-amministrativi sostanzialmente replicativi dei Comuni di origine, perché darebbe vita a centri di potere locale in grado di delegittimare, o comunque di rallentare, l'operato del nuovo Comune, con costi non indifferenti sul piano politico, economico e sociale.

Certe soluzioni, inoltre, svilirebbero il portato epocale dell'evento, che per presupposti, dimensioni e obiettivi ha suscitato un interesse tale da assurgere a "laboratorio" per le fusioni comunali di tutto il mondo.



## **La nuova disciplina della vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione**

di Mariastefania De Rosa\*

20 febbraio 2024

**Abstract:** Il legislatore muove un significativo passo in avanti per la lotta alla dispersione scolastica e per la tutela dei giovani da forme di disagio e rischio sociale attraverso un recentissimo intervento normativo in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione, che si muove su due piani: uno penale ed uno amministrativo.

Sotto il primo profilo, il legislatore inasprisce la sanzione penale in caso di mancata iscrizione a scuola del minore, specificandone i presupposti, sancisce la fattispecie penale dell'elusione dell'obbligo di istruzione e disciplina i poteri del giudice nei casi di extrema ratio di mancata reintegrazione del minore nei percorsi scolastici.

Sotto il secondo profilo, il legislatore delinea un nuovo procedimento amministrativo di vigilanza sull'obbligo di istruzione diretto a garantire la cogenza della norma penale.

A tal fine, a livello organizzativo, si prevede l'utilizzo delle banche dati per l'accertamento della frequenza scolastica utile a semplificare la farraginoso procedura caratterizzata da scambi di elenchi fra il dirigente scolastico e il sindaco per identificare gli alunni assenti e si fissano criteri unitari e omogenei sul territorio nazionale per verificare la fattispecie dell'elusione dell'obbligo di istruzione. Inoltre, a livello procedimentale, si disciplinano le funzioni amministrative di valutazione delle assenze da parte del dirigente scolastico e del sindaco, caratterizzate da aspetti più o meno discrezionali e sulla base di differenti cause di giustificazione dell'assenza, che contemplano, peraltro la possibilità di richiedere i certificati medici degli alunni assenti, superando un apparente conflitto tra disciplina statale e regionale.

The legislator advance against early school leaving and protecting young people from forms of youth distress and social risk by means of a very recent regulatory intervention regarding the supervision of compulsory education, which moves on two levels: in terms of criminal law and in terms of administrative law.

In the first case, the lawmaker tightens penalty in case of school registration's failure, specifying the conditions, establishes the criminal case of evasion of compulsory education and regulates the powers of the judge in cases of "extrema ratio" of minors' failure school reintegration.

In the second case, in order to guarantee compliance with the criminal law, the legislator outlines a new administrative procedure to supervise the obligation of compulsory education.

For this purpose, at organizational level, the use of databases to ascertain school attendance is expected. In this way the complex procedure, characterized by exchanges of lists between the school director and the mayor to identify absent students will be simplified and unitary and homogeneous policies are established throughout the national territory to verify the case of evasion of compulsory education.

Moreover, at a procedural level, the administrative functions of both the school director and the mayor in order to evaluate absences are regulated, characterized by more or less discretionary aspects and on the basis of different causes of justification of the absence, which also contemplate the possibility to request medical certificates for absent students, overcoming an apparent conflict between state and regional regulations.



Sommario: 1. Nota introduttiva. – 2. Le radici dell'intervento normativo: la decretazione d'urgenza per rafforzare l'adempimento dell'obbligo di istruzione e per fronteggiare il fenomeno della dispersione scolastica. – 3. La disciplina penale in caso di inosservanza dell'obbligo di istruzione e la disciplina amministrativa funzionale alla cogenza della norma penale: la legificazione del concetto di assenza a scuola e di elusione idonei a determinare la violazione dell'obbligo di istruzione. – 4. Il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione – 4.1. L'utilizzo delle banche dati: strumento di semplificazione per la circolazione delle certezze pubbliche. – 4.2. La giustificazione delle assenze tra attività vincolata e discrezionale del dirigente scolastico e del sindaco. Riflessioni sui giustificati motivi di salute nelle norme statali e regionali.

## 1. Nota introduttiva

Il d.l. n. 123/2023<sup>1</sup> introduce misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile e ha, tra i vari obiettivi, quello di coniugare la necessità di sanzionare e reprimere condotte delinquenziali minorili con l'esigenza di avviare specifici percorsi socioeducativi, finalizzati al reinserimento e alla rieducazione

---

\* Funzionario di alta professionalità del Ministero dell'istruzione e del merito e docente a contratto di Etica Pubblica presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma. Ha ricoperto, inoltre, l'incarico di esperto giuridico della Presidenza del Consiglio dei Ministri presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e di funzionario dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Avvocato e dottore di ricerca in diritto amministrativo. Il presente articolo è frutto esclusivo dell'autore e non vincola in alcun modo l'amministrazione di appartenenza. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

<sup>1</sup> Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, recante "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale".



dell'autore di condotte criminose. In particolare, l'art. 12 del d.l. n. 123/2023 ha ad oggetto interventi per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, mediante il rafforzamento del procedimento di controllo e verifica dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, l'introduzione di una nuova fattispecie di reato (l'elusione dell'obbligo di istruzione) e l'inasprimento della sanzione penale in caso di mancata iscrizione a scuola del minore.

Le novità introdotte in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione segnano una tappa importante di un percorso, iniziato dal legislatore oramai più di vent'anni fa, diretto a bilanciare l'esigenza di garantire l'obbligo di istruzione con la complessità dei procedimenti di controllo e sanzionatori.

L'analisi dell'intervento normativo consente anche di analizzare le peculiarità del procedimento amministrativo in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione.

Il commento in esame, in particolare, muove dall'analisi della fonte della decretazione d'urgenza utilizzata per fronteggiare il fenomeno della dispersione scolastica e si articola in quattro parti: la prima parte ha ad oggetto l'esame della norma penale che, nel recepire la nuova disciplina in materia di obbligo di istruzione, inasprisce la sanzione comminata nel caso di mancata iscrizione a scuola del minore e ne specifica i presupposti, prevede la fattispecie penale dell'elusione dell'obbligo di istruzione, disciplina il potere decisorio esercitato dal giudice sulla base di parametri opportunamente rafforzati rispetto a quelli offerti al dirigente scolastico e al sindaco, rappresentando, comunque, un'*extrema ratio* nei casi di mancata reintegrazione del minore nei percorsi scolastici e descrive il procedimento amministrativo di vigilanza sull'obbligo di istruzione diretto a garantire la cogenza della norma; la seconda parte si sofferma sull'utilizzo delle banche dati per la circolazione di certezze pubbliche aventi ad oggetto l'accertamento della frequenza scolastica - che consentirà, a regime, di subentrare alla farraginoso procedura caratterizzata da scambi di elenchi fra il dirigente scolastico e il sindaco; la terza parte indaga sulle funzioni amministrative del dirigente scolastico e del sindaco di valutazione delle assenze, evidenziando, in particolare i margini di discrezionalità o di vincolatività del potere esercitato anche in funzione rispettivamente dell'attività preventiva o sanzionatoria da svolgere; un'ultima parte analizza le singole cause di giustificazione dell'assenza, soffermandosi sulla possibilità delle scuole di richiedere i certificati medici superando un apparente conflitto tra disciplina statale e regionale riconducibili a finalità differenti.

Il quadro che emerge dall'analisi svolta è rappresentato da un intervento normativo che innova la fattispecie penale sulla violazione dell'obbligo di istruzione e inasprisce il trattamento sanzionatorio. Inoltre, si modifica e semplifica il procedimento amministrativo di vigilanza, attraverso l'utilizzo delle banche dati per l'accertamento delle assenze degli studenti, aggiornando le precedenti modalità basate sullo scambio di elenchi cartacei. Infine, il legislatore delinea le fasi procedurali attraverso le quali, in prima battuta, il dirigente scolastico verifica la mancata iscrizione o l'assenza dell'alunno a scuola e avvia le azioni idonee a reintegrarlo e, successivamente, il sindaco esercita i



poteri sanzionatori nei confronti dei responsabili dell'adempimento dell'obbligo di istruzione.

La disposizione è particolarmente rilevante in quanto, anche al fine di rafforzare la cogenza della norma penale, fissa criteri unitari e omogenei sul territorio nazionale per identificare l'elusione dell'obbligo di istruzione, superando le diverse prassi regionali dovute alle lacune della previgente disciplina, e assegna al dirigente scolastico e al sindaco poteri più o meno discrezionali per valutare i motivi giustificativi dell'assenza. A tal proposito, si è potuto constatare che l'abrogazione dei certificati medici nelle leggi regionali non si pone in conflitto con la legislazione nazionale alla luce della quale è possibile presentare gli stessi a scuola per la giustificazione delle assenze. Le norme, infatti, devono essere contestualizzate nell'ordinamento a seconda delle finalità perseguite: nel caso di specie, i certificati, infatti, continuano a rappresentare idonei strumenti di giustificazione dell'assenza per l'accertamento della violazione dell'obbligo di istruzione.

L'intervento del legislatore rappresenta, dunque, un significativo passo in avanti per la lotta alla dispersione scolastica e per la tutela dei giovani da forme di disagio e rischio sociale.

## **2. Le radici dell'intervento normativo: la decretazione d'urgenza per rafforzare l'adempimento dell'obbligo di istruzione e per fronteggiare il fenomeno della dispersione scolastica**

Il legislatore interviene sul procedimento diretto a garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione e, dunque, a prevenire e ridurre il fenomeno della dispersione scolastica, utilizzando una fonte d'urgenza, il decreto-legge.

Come è noto, nella dinamica costituzionale attuale, la decretazione d'urgenza assume sempre più i tratti di un modo ordinario di produzione del diritto invece che nei casi e secondo i presupposti previsti dall'art. 77 Cost.<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Non è questa la sede per ripercorrere l'ampio dibattito sull'utilizzo del decreto-legge. Per una panoramica sulle principali questioni affrontate, si rinvia, a titolo esemplificativo, a: G. D'AMICO, *Il decreto-legge*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, pp. 1265-1279; G. TARLI PRISCOLI, *Articolo 77*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 139-145; G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia Giuridica*, X, Treccani-Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 9; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1163 ss.; G. GUZZETTA, *Decreto-legge*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2004; F. VARI, *La conversione del decreto-legge*, Bardi Editore, Roma, 2003.



In questa sede, prima di affrontare gli aspetti salienti della nuova disciplina sull'obbligo di istruzione, può essere utile riflettere sull'aderenza del d.l. n. 123/2023 ai requisiti costituzionali. Nel caso di specie, infatti, è da un'analisi contestuale dei presupposti della decretazione d'urgenza che si può ricavare una lettura costituzionalmente orientata dell'utilizzo del decreto-legge.

Non si pongono questioni, infatti, con riguardo ai requisiti della "straordinarietà" e dell'"urgenza" del caso fronteggiato con il decreto-legge in esame.

Il primo requisito, inteso tradizionalmente come imprevedibilità ed eccezionalità della situazione presente<sup>3</sup>, risulta incarnato dalle tristi vicende di cronaca emerse alla fine del mese di agosto del 2023, rappresentative di un contesto sociale caratterizzato da un grave stato di disagio e di criminalità giovanile, che ha dato luogo a fatti di violenza particolarmente gravi<sup>4</sup>. Il d.l. n. 123/2023, nel dover porre rimedio, con strumenti immediati, ad eventi estremamente gravi, ha inteso affrontare, altresì, alcuni dei fenomeni che ne costituiscono la causa - certamente noti, come la dispersione scolastica - ma inevitabilmente dirimenti per un'azione che non risultasse esclusivamente repressiva ma, altresì, preventiva.

Allo stesso modo, si può ritenere integrato anche il requisito dell'"urgenza", che la prassi riferisce oramai al "provvedere" e non al "provvedimento" e, dunque, all'intero atto normativo e non alle sue singole parti, in quanto, il d.l. n. 123/2023 muove da due esigenze diverse ma interconnesse, che non possono prescindere da una valutazione unitaria del testo di legge: l'interesse a colpire nell'immediato i fatti di violenza e la sottostante necessità di agire su fenomeni prodromici, quali la dispersione scolastica. Il requisito dell'"urgenza" ricorre anche se inteso nel senso di "autoapplicabilità", come esplicitato dall'art. 15, co. 3 della l. n. 400/1988<sup>5</sup>, seppur da intendersi secondo i canoni interpretativi della Corte Costituzionale, che sottolinea la necessità che il decreto-legge non accentui il rinvio ad altri atti come l'unica ragion d'essere degli stessi<sup>6</sup>. In particolare, la norma sull'obbligo di istruzione, infatti, non demanda ad altre fonti aventi funzioni attuative, ma contiene disposizioni nella maggior parte immediatamente applicabili.

Per contestualizzare la portata dell'intervento normativo, occorre delineare sin da subito le due più importanti finalità perseguite dall'art. 12 del d.l. n. 123/2023: l'attuazione dell'obbligo di istruzione e formazione e il contrasto al conseguente aspetto patologico rappresentato dal fenomeno della dispersione scolastica.

---

<sup>3</sup> Si consideri, ad esempio, l'interpretazione di intendere la straordinarietà come necessità che il decreto-legge non sia uno strumento ordinario di normazione primaria. Si cfr. M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 1163.

<sup>4</sup> La memoria va, purtroppo, al noto caso di violenza di gruppo subito da alcuni giovanissime ragazze.

<sup>5</sup> Come è noto, l'articolo 15, comma 3 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", recita che i decreti-legge: "devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e rispondente al titolo".

<sup>6</sup> Cfr.: C. Cost., sent. n. 97/2019 e n. 170/2017.



Il d.l. n. 123/2023, infatti, ha l'obiettivo, in primo luogo, di adeguare la norma che disciplina il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione<sup>7</sup> alla più recente previsione che ha esteso il periodo temporale in cui lo stesso deve essere impartito. Più precisamente, il legislatore, a tal fine, attualizza l'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994<sup>8</sup>, che disciplina il procedimento di vigilanza sull'obbligo di istruzione, richiamando, nella premessa finalistica della norma, il riferimento all'art. 1, co. 622 della l. n. 296/2006<sup>9</sup>, che ha previsto, uniformemente agli altri paesi europei<sup>10</sup>, che l'istruzione sia impartita per almeno dieci anni (nella fascia di età compresa dai 6 ai 16 anni) per il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età e che sia possibile assolvere tale obbligo anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al d.lgs. n. 226/2005<sup>11</sup>.

La duplice soluzione prospettata dal legislatore è motivata dalla difficoltà oggettiva di far convergere tutta la popolazione scolastica su un canale unico di istruzione secondaria, per la presenza di livelli culturali e sociali disomogenei e per l'aspirazione dell'alunno a permanere in un percorso di istruzione oppure a transitare in un percorso formativo professionale.

L'ordinamento, dunque, garantisce una libera scelta sulle prospettive di realizzazione personale, che si realizza limitando l'obbligo di istruzione al 16° anno di età. Una diversa prospettiva, invece, e cioè un innalzamento dell'età di adempimento dell'obbligo di istruzione, ad esempio, a 18 anni, renderebbe necessari due mutamenti di prospettiva dell'ordinamento: da un punto di vista culturale, si richiederebbe a tutti gli studenti la frequenza di un percorso di istruzione (e non di formazione) e, da un punto di vista ordinamentale, si imporrebbe una nuova architettura istituzionale dei diversi gradi di istruzione attraverso due complesse leve di cambiamento: la prima finalizzata a costruire una proposta di istruzione da adattare a diversi livelli culturali e, quindi,

<sup>7</sup> Obbligo di istruzione e non scolastico, in quanto non deve essere necessariamente assolto a scuola.

<sup>8</sup> Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (c.d. "Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione"), recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado". L'art. 114, in particolare, reca misure in materia di "Vigilanza sull'obbligo di istruzione".

<sup>9</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (c.d. "legge finanziaria 2007").

<sup>10</sup> In un'ottica comparata si evidenzia che le soglie temporali di conseguimento dell'obbligo di istruzione sono abbastanza uniformi nel resto dei Paesi europei. Oltre all'Italia, anche in altri cinque Paesi l'obbligo scolastico è fissato dai 6 ai 16 anni: Danimarca, Irlanda, Spagna, Lituania e Svezia. In altri ancora, quali Inghilterra, Olanda, Austria, Bulgaria e Repubblica Ceca, l'obbligo è previsto, invece, a partire dai 5 anni e prosegue fino ai 16. L'inizio più tardivo, a 7 anni, è in vigore in Estonia e Croazia, mentre in sette Paesi l'obbligo termina ai 15 anni. L'inizio più anticipato a 3 anni è previsto nell'Ungheria di Orbán e nella Francia. Si cfr.: l'"Istruzione obbligatoria in Europa" 2019-2020 - Eurydice – Facts and Figures, a cura della Commissione Europea.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, recante "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Sul tema, si cfr. anche il Decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 139 del 22 agosto 2007.



caratterizzata da percorsi di apprendimento individuali e anche di recupero degli studenti più in difficoltà (ad esempio, attraverso la formazione di classi non troppo numerose o la disponibilità di docenti in compresenza); la seconda leva di cambiamento richiederebbe, invece, sostanziosi investimenti.

A prescindere dall'individuazione della fascia di età idonea al conseguimento dell'obbligo di istruzione, quest'ultimo si assolve attraverso tre modalità: la frequenza del primo biennio di un percorso di istruzione secondaria di secondo grado o di un percorso triennale o quadriennale regionale; la costituzione di un contratto di apprendistato al compimento del 15 anno di età - che lascia irrisolto un limbo temporale di uno o due anni, a seconda che l'alunno sia stato iscritto a scuola a 6 o a 5 anni e che abbia terminato la scuola secondaria di primo grado a 13 o 14 anni, prima dei quali non è possibile formalizzare il contratto; l'istruzione parentale<sup>12</sup>.

L'obbligo di istruzione va, infine, distinto dal diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

Il concetto di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione è definito dall'art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 7/2005<sup>13</sup>, che prevede, al pari dell'obbligo di istruzione, che i giovani possano studiare per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. Tale diritto, che si realizza nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche e dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, si matura dopo i 16 anni.

L'esercizio del diritto-dovere completa, quindi, l'obbligo di istruzione (che riguarda, di norma, la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni), ed è volto ad assicurare che tutti i giovani possano studiare per un periodo di almeno 12 anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica professionale almeno triennale.

Accanto al concetto di dovere si evidenzia, dunque, anche quello di diritto della persona ad avere garantita l'opportunità di raggiungere, in linea anche con le indicazioni dell'Unione Europea, elevati livelli culturali per sviluppare le capacità e le competenze

---

<sup>12</sup> Nel dettaglio, ai sensi dell'art. 1, co. 622, l. n. 296/2006, le modalità di assolvimento dell'obbligo sono le seguenti: a) la frequenza del primo biennio di uno dei percorsi di istruzione secondaria di secondo grado nelle scuole statali e paritarie o in uno dei percorsi triennali e quadriennali dell'istruzione e formazione professionale (IeFP) erogati dai centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni e dagli istituti professionali in regime di sussidiarietà; b) la sottoscrizione e il successivo adempimento, a partire dal quindicesimo anno di età, di un contratto di apprendistato, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. n. 81/2015; c) l'istruzione parentale, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 62/2017, a seguito di apposita comunicazione dei genitori e degli esercenti la responsabilità genitoriale al dirigente scolastico e previo sostenimento annuale dell'esame di idoneità per il passaggio alla classe successiva in qualità di candidati esterni presso una scuola statale o paritaria, fino all'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Sul punto, si cfr. la Circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 33071 del 30 novembre 2022.

<sup>13</sup> Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 7, recante "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della L. 28 marzo 2003, n. 53".





generali e specifiche coerenti con le sue attitudini e le sue scelte personali, al fine di un adeguato inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro.

### **3. La disciplina penale in caso di inosservanza dell'obbligo di istruzione e la disciplina amministrativa funzionale alla cogenza della norma penale: la legificazione del concetto di assenza a scuola e di elusione idonei a determinare la violazione dell'obbligo di istruzione.**

Una prima questione affrontata dal d.l. n. 123/2023 riguarda la disciplina penale prevista in caso di violazione dell'obbligo dell'istruzione dei minori, al fine di garantire quattro esigenze: attualizzare e rafforzare la cogenza della sanzione in caso di mancata iscrizione a scuola del minore, trasformando il predetto reato da contravvenzione in delitto, con conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio, quale *extrema ratio* in caso di insuccesso delle azioni amministrative del dirigente scolastico tese al recupero dello studente; disciplinare e sanzionare l'elusione dell'obbligo di istruzione; individuare l'ambito di applicazione della fattispecie di reato, poco chiara in passato e, dunque, estenderla a tutti i responsabili dell'adempimento dell'obbligo di istruzione della scuola secondaria di secondo grado; delineare i poteri del giudice per la valutazione delle assenze.

Con riferimento al primo aspetto, riguardante il rafforzamento della cogenza della sanzione in caso di violazione dell'obbligo di istruzione, l'articolo 12 del d.l. n. 123/2023 abroga l'art. 731 c.p. e inserisce l'art. 570-ter c.p., che al co. 1 prevede che il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che non abbia iscritto il minore a scuola e che, ammonito dal sindaco, ai sensi dell'art. 114, co. 1 del d.lgs. n. 297/1994 non prova di procurare in altro modo l'istruzione, non giustifica la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione con motivi di salute o altro grave impedimento o non presenta il minore a scuola entro una settimana, è punito con la reclusione fino a due anni.

In questo caso la norma, in primo luogo, inasprisce il trattamento sanzionatorio nel caso di inosservanza dell'obbligo di istruzione elementare senza giustificato motivo che non è più punito, ai sensi dell'abrogato art. 731 c.p. con l'ammenda fino a 30 euro, a carico di chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza di un minore, omette, senza giusto motivo, di impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare. La contravvenzione poteva essere commessa da genitori, adottanti, affidatari, responsabili degli istituti di assistenza, pervenendo, in sostanza, ad una coincidenza tra i soggetti destinatari dell'obbligo penalmente sanzionato e i soggetti responsabili dell'adempimento dell'obbligo scolastico che, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 76/2005 sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci. E, dall'altro, la norma delinea più chiaramente i presupposti della fattispecie penale dell'inadempimento



dell'obbligo scolastico già esistente ora esteso anche alla scuola secondaria di secondo grado e che si verifica o può essere evitato secondo i presupposti sopra delineati.

Con riferimento al secondo aspetto, il d.l. n. 123/2023 prevede al comma 2 dell'art 731 c.p. una nuova fattispecie di reato in caso di elusione dell'obbligo di istruzione che riguarda il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione che, ammonito dal sindaco, ai sensi dell'art. 114, co. 4 del citato decreto, per assenze ingiustificate durante il corso dell'anno scolastico tali da costituire elusione dell'obbligo di istruzione, non prova di procurare altrimenti l'istruzione del minore, non ne giustifica l'assenza con motivi di salute o altro grave impedimento o non presenta il minore a scuola entro una settimana, e che è punito con la reclusione fino ad un anno.

Il legislatore disciplina più dettagliatamente il concetto di elusione dell'obbligo di istruzione anche nelle norme ordinamentali.

In sede di conversione del d.l. n. 123/2023, infatti, si modifica l'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, avente ad oggetto il procedimento amministrativo di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione (che sarà di seguito analizzato), e si precisa che costituisce elusione dell'obbligo di istruzione la mancata frequenza di almeno un quarto del monte ore annuale personalizzato senza giustificati motivi, individuando un parametro comune e omogeneo su tutto il territorio nazionale e proporzionato alla percentuale di frequenza richiesta, ai fini della validità dell'anno scolastico, pari ad almeno tre quarti del monte ore personalizzato definito dall'ordinamento della scuola secondaria di primo grado ai sensi dell'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 62/2017<sup>14</sup>.

In quest'ottica, dunque, l'intervento legislativo, teso a rafforzare la cogenza della norma penale sull'obbligo di istruzione attraverso la leva sanzionatoria e a disciplinare a livello amministrativo la categoria giuridica dell'elusione scolastica, intende contrastare l'aspetto patologico della violazione dell'obbligo di istruzione rappresentato dalla dispersione scolastica<sup>15</sup>.

In particolare, si intende arginare il fenomeno della dispersione esplicita, che si riferisce ai casi di evasione dell'obbligo di istruzione o di assenze non giustificate, che determinano interruzioni e rallentamenti della frequenza scolastica – dovuti a fattori esogeni socio-economico-culturali, che possono essere ricondotti a situazioni di malessere dello studente e a fattori endogeni, riconducibili a situazioni sfavorevoli legate al contesto scolastico – in grado di aumentare la probabilità di entrare in situazioni di rischio sociale, rispetto a quella implicita, che riguarda, invece, studenti che, terminata la scuola, non sono in possesso delle competenze necessarie per entrare nel mondo dell'università o del lavoro<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, recante "Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera i), della legge 13 luglio 2015, n. 107".

<sup>15</sup> Si cfr.: R. DRAGO, *Dispersione*, in *Voci della scuola 2004*, a cura di G. CERINI, M. SPINOSI, Napoli 2004, pp. 118-127.

<sup>16</sup> Si cfr. il Rapporto annuale ISTAT 2023, pagg. 84 e 87. La dispersione implicita è rappresentata dalla quota di studenti che, dopo 13 anni di scuola, pur avendo completato il percorso scolastico hanno



A tal fine, il legislatore non si è limitato a disciplinare in sede amministrativa la sola categoria dell'elusione scolastica ma, nuovamente in sede di conversione del d.l. n. 123/2023 e di modifica dell'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, ha ritenuto necessario individuare il numero di assenze (in numero di 15 giorni, anche non consecutivi nel corso di tre mesi) necessarie a ritenere perfezionata l'assenza del minore, anche in una fase propedeutica al verificarsi della più grave ipotesi della citata elusione, e a porre rimedio alla mancanza di una disciplina che, a livello nazionale, individui il numero di assenze necessarie a ritenere perfezionato il fenomeno dell'elusione dell'obbligo di istruzione.

La legge vigente, infatti, si è limitata a indicare il numero massimo di assenze che possono essere accumulate nel corso di un intero anno scolastico (41 giorni ai sensi del d.lgs. n. 59/2004<sup>17</sup>) ma non ha chiarito se e quando, a seguito delle assenze maturate, si sia in presenza di elusione dell'obbligo di istruzione e quindi di un rischio di dispersione scolastica.

Tale valutazione, infatti, è stata, nel tempo, rimessa alla discrezionalità del singolo dirigente scolastico sulla base di atti amministrativi di supporto elaborati dagli Uffici scolastici regionali (USR).

Ogni regione ha individuato un concetto differente di violazione dell'obbligo di istruzione: l'USR della Regione Toscana<sup>18</sup>, per esempio, ha definito "evasione" scolastica il non aver mai frequentato o l'aver smesso di frequentare la scuola per un periodo di tempo superiore a 15 giorni continuativi mentre ha definito "irregolare" la frequenza nel caso di 7 giorni di assenza, effettuate anche in modo non continuativo nell'arco di tempo di 30 giorni, nonché ha circoscritto "l'abbandono" scolastico nel caso di 15 giorni di assenza non giustificati anche in modo non continuativo nello spazio di tempo di 30 giorni. L'USR della Regione Campania<sup>19</sup>, invece, ha individuato come inadempienti

---

competenze di italiano e di matematica pari o inferiori a quelle degli studenti del secondo anno dello stesso ciclo e che per la lingua inglese non superano il livello previsto al termine della scuola secondaria di primo grado (non raggiungono il livello B1). L'indicatore, che si basa sui risultati delle prove INVALSI, mostra come nell'anno scolastico 2021/2022, tra gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore, quasi uno studente su dieci (il 9,7 per cento) si trovi in una condizione di dispersione implicita. Il fenomeno riguarda più i ragazzi (il 12 per cento) che le ragazze (il 7,4 per cento) e la situazione appare particolarmente critica nel Mezzogiorno, dove la quota raggiunge il 16,5 per cento, sfiorando o superando il 18 per cento in Campania, Sardegna e Calabria. Come mostrano, inoltre, gli esiti dell'indagine internazionale "*Progress in International Reading Literacy Study - PIRLS 2021*", il ritardo delle regioni del Mezzogiorno ha radici già nel ciclo primario, anche nel complesso l'Italia è uno tra i paesi europei in cui la quasi totalità dei bambini ha competenze di lettura adeguate. Per approfondimenti, si cfr., altresì, il rapporto annuale dell'*Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD. Education at a Glance 2023*. Paris, France, 2023.

<sup>17</sup> Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, recante: "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53".

<sup>18</sup> Si cfr. il "Vademecum" procedurale per la collaborazione operativa tra le Istituzioni scolastiche e il Comune di Firenze finalizzato al successo formativo, la prevenzione e il contrasto alla dispersione/evasione scolastica degli studenti delle scuole di Firenze dell'11.01.2023 a cura dell'USR per la Toscana.

<sup>19</sup> Si cfr. le Procedure per il controllo della frequenza scolastica e la segnalazione degli alunni inadempienti dell'USR per la Campania.



all'obbligo di istruzione gli studenti che per un massimo di 5 giorni consecutivi si siano assentati senza giustificazione valida o che abbiano cumulato dieci giorni di assenze saltuarie ingiustificate dall'inizio dell'anno scolastico. In un'ottica di armonizzazione delle prassi, la Procura della Repubblica per i minorenni di Sassari<sup>20</sup> ha ritenuto sussistente un'ipotesi di "interruzione" scolastica nel caso di assenza per 15 giorni consecutivi e di "irregolarità" nella frequenza nel caso di 20 giorni di assenze non consecutive accumulate durante il primo trimestre/quadrimestre.

Il discrimine fra le definizioni amministrative è rappresentato dalla consecutività o meno dei giorni di assenza e, dunque, dalla reiterazione del comportamento.

Le ipotesi più gravi, quindi, seppur denominate in maniera differente ("evasione" scolastica o "interruzione" scolastica), sono caratterizzate dalla continuità dell'assenza a scuola, che anticipa l'eventuale fenomeno di dispersione. Le ipotesi meno gravi, anche in questo caso identificate da nomi diversi ("irregolarità" della frequenza o "abbandono" scolastico), si distinguono per la discontinuità della presenza a scuola.

La varietà di categorie concettuali legate all'assenza degli studenti a scuola e le conseguenti prassi regionali hanno reso necessario un intervento normativo volto individuare, per tutte le istituzioni scolastiche, un numero di giorni congruo (tale da consentire, peraltro, di lasciar trascorrere quel termine di tempo di tolleranza per l'iscrizione tardiva a cui ricorrono spesso le famiglie) a stigmatizzare l'assenza idonea a rappresentare la violazione dell'obbligo di istruzione.

A tal fine, il d.l. n. 123/2023, intervenendo sull'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, fissa il concetto di assenza in 15 giorni, anche consecutivi, nel corso di tre mesi senza giustificati motivi.

Con riferimento al terzo aspetto, l'art. 12 del d.l. n. 123/2023 chiarisce l'ambito di applicazione soggettivo del reato consistente nella violazione dell'obbligo di istruzione.

La disposizione abrogata, infatti, era inizialmente rivolta solamente agli alunni della scuola "elementare". In via interpretativa, la norma, per un limitato periodo di tempo, è stata applicata in senso estensivo anche per l'inosservanza dell'obbligo di frequenza della scuola media ai sensi dell'art. 8 della l. n. 1859/1962<sup>21</sup>, che sanciva, in caso di violazione dell'obbligo scolastico, l'applicazione delle "sanzioni previste dalle vigenti disposizioni per gli inadempimenti all'obbligo dell'istruzione elementare". Nel 2010, abrogata la disposizione che consentiva di estendere le sanzioni previste per la scuola elementare anche alle scuole medie, la norma penale non era più legittimata a punire l'inosservanza dell'obbligo scolastico della scuola media anche inferiore e, dunque, l'ambito di applicazione è tornato ad essere limitato alla scuola primaria<sup>22</sup>. L'eventuale

<sup>20</sup> Si cfr. le Linee guida per la prevenzione e il contrasto dell'evasione dell'obbligo scolastico della Procura della Repubblica per i minorenni di Sassari del 2022.

<sup>21</sup> Legge 31 dicembre 1962, n. 1859, recante "Istituzione e ordinamento della scuola media statale".

<sup>22</sup> Decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, recante "Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246".



estensione dell'art. 731 c.p. a detta ipotesi si sarebbe risolta, infatti, in un'inammissibile interpretazione analogica in *malam partem*, come ribadito anche dalla giurisprudenza della Cassazione<sup>23</sup>.

L'attuale riscrittura della norma penale in materia di violazione dell'obbligo di istruzione consente che la stessa sia applicata anche alle scuole secondarie, in quanto l'art. 570-ter, rinviando alla disciplina dell'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, si riferisce, come già detto, al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria o di una qualifica professionale.

Con riferimento all'ultimo aspetto, riguardante i poteri del giudice di valutazione delle assenze, il legislatore specifica i presupposti di applicazione della norma penale.

Prima di analizzarli, occorre descrivere, brevemente, la fattispecie penale. La condotta è caratterizzata da due elementi fondamentali: può essere attuata soltanto attraverso un'omissione e – data la natura contravvenzionale – non è rilevante l'elemento soggettivo che può essere caratterizzato, indifferentemente, dal dolo o dalla colpa. I destinatari della sanzione penale, infine, sono i responsabili dell'adempimento dell'obbligo di istruzione e, dunque, i genitori dell'alunno o chi ne fa le veci.

La disposizione, pur caratterizzata da un intento punitivo che inevitabilmente colpisce entrambi i genitori, in quanto l'articolo 337-ter, co. 3 c.c. prevede che la responsabilità genitoriale sia esercitata da entrambi, allo stesso tempo si preoccupa di attivare l'intervento di soggetti competenti a tutelare il minore. L'art. 12 del d.l. n. 123/2023, infatti, prevede che il pubblico ministero, quando acquisisce la notizia di reato di cui all'art. 570-ter c.p., ne informa senza ritardo il procuratore della Repubblica presso il tribunale dei minorenni per le eventuali iniziative di competenza ai sensi dell'art. 336 c.c., che attribuisce al pubblico ministero la legittimazione ad agire per ottenere l'adozione dei provvedimenti a tutela del minore previsti dagli artt. 300 e ss. c.p.c., fra cui l'allontanamento del minore dalla casa familiare e la decadenza dalla responsabilità genitoriale.

Il procedimento sanzionatorio penale confluisce nell'emanazione di una sentenza di condanna i cui presupposti si pongono, costituendone una prosecuzione logica, su un piano di simmetria a quelli posti a base dell'esercizio dei poteri di vigilanza e sanzionatori del dirigente scolastico e del sindaco di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994.

Sotto un primo profilo, infatti, la norma prevede le medesime categorie di giustificazione della mancata iscrizione o dell'elusione dell'obbligo di istruzione sancite dal citato art. 114 e cioè: il procurare in altro modo l'istruzione, i motivi di salute e gli altri impedimenti gravi. Non sono ricompresi in questo elenco i giustificati motivi che il legislatore ha attribuito al solo dirigente scolastico ma che sono da intendersi come una clausola generale tale da poter ricomprendere anche altri casi.

Pur in presenza della medesima casistica, il giudice è chiamato ad effettuare un altro tipo di valutazione rispetto al dirigente scolastico e al sindaco.

<sup>23</sup> Cfr.: Corte cassazione, sez. III, n. 4520 del 2017 e sez. III, n. 4523 del 2017.



Il potere esercitato dal giudice è, infatti, meno discrezionale di quello esercitato dal dirigente scolastico: da un lato, l'art. 132 c.p. chiede al giudice di applicare la pena discrezionalmente e di indicare i motivi alla base dell'esercizio del potere discrezionale e, dall'altro, l'art. 133 c.p. prevede che, nell'esercizio del citato potere discrezionale, il giudice debba tener conto della gravità del reato da desumersi in base alla natura, alla specie, ai mezzi, all'oggetto, al tempo, al luogo e ad ogni altra modalità di azione; alla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato; all'intensità del dolo o dal grado della colpa; alla capacità a delinquere del reo.

I maggiori vincoli posti all'esercizio del potere discrezionale del giudice rispetto al potere discrezionale concesso al dirigente scolastico sono insiti nella maggiore delicatezza del procedimento penale, nella necessità di tutelare il reo esposto ad una sentenza di condanna, e nell'esigenza di reinterpretare gli stessi parametri offerti anche al dirigente scolastico e al sindaco nel contesto del procedimento penale, a seguito della chiusura, senza successo, della fase di vigilanza amministrativa che non ha consentito il recupero della frequenza a scuola dell'alunno.

Per quanto riguarda un secondo profilo, e cioè la connessione logica e temporale del procedimento amministrativo con quello penale, occorre evidenziare che la fase processuale penale rappresenta l'*extrema ratio* a seguito dell'insuccesso di attività preventive del dirigente scolastico e di ammonimento del sindaco.

La connessione fra le novità legislative amministrative e penali in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione o meglio - come si dirà meglio nel prosieguo - la riscrittura della norma penale che ha consentito, in sede di conversione del decreto legge, di delineare *ex novo* il procedimento amministrativo propedeutico e ad assicurare la cogenza della fattispecie penale, dà atto di una profonda attenzione del legislatore alla realizzazione di attività di recupero della frequenza scolastica dell'alunno, che rappresentano una forma di tutela dei minori dal fenomeno della dispersione scolastica e dal rischio di intraprendere strade che possano condurre al disagio sociale o alla criminalità minorile<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> L'art. 12, co. 4 reca, infine, novelle a disposizioni del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, in materia di assegno di inclusione, introducendo due novità: in primo luogo, è prevista l'esclusione dal diritto al beneficio del nucleo familiare in caso di mancata documentazione, nell'ambito del patto per l'inclusione, dell'adempimento dell'obbligo di istruzione dei componenti minorenni del nucleo medesimo e, in secondo luogo, la fattispecie della sospensione del beneficio, in caso di condanna definitiva per il delitto di inosservanza dell'obbligo di istruzione dei minori, fino alla ripresa della regolare frequenza scolastica del minore, documentata con certificazione rilasciata dal dirigente scolastico, ovvero, in mancanza di tale certificazione, per un periodo di due anni. La norma, pur avendo un chiaro intento sanzionatorio, non si traduce in un ulteriore svantaggio per il minore, in quanto si preoccupa di garantire il funzionamento del meccanismo del patto di inclusione. L'adesione al patto, infatti, è condizione per il ricevimento del beneficio economico e il mancato rispetto degli obblighi in esso previsti è condizione di decadenza del beneficio stesso. È garantito, dunque, l'accesso alla misura ai nuclei in cui vi sono minore, comprensiva dei percorsi di attivazione e dei sostegni in essa previsti, ma prevede la perdita del beneficio economico in caso di mancato rispetto della regolare frequenza della scuola dell'obbligo prevista nel patto di inclusione.



## 4. Il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione

### 4.1. L'utilizzo delle banche dati: strumento di semplificazione per la circolazione delle certezze pubbliche

Il nuovo art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, come modificato in sede di conversione del d.l. n. 123/2023, disciplina i poteri di vigilanza del dirigente scolastico e del sindaco in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione. Il legislatore interviene su tale disposizione al fine di rafforzare la cogenza della disposizione penale sopra descritta e di delineare un procedimento di vigilanza sull'obbligo di istruzione più snello ed efficiente.

Un primo problema affrontato dal legislatore è il farraginoso meccanismo procedimentale risalente agli anni Novanta e, dunque, non caratterizzato dalle semplificazioni oggi offerte da correttivi informatici e digitali.

Il previgente art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, ai fini della verifica dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, prevedeva, infatti la trasmissione, da parte del sindaco, ogni anno e prima della riapertura delle scuole, ai dirigenti scolastici, dell'elenco degli studenti soggetti all'obbligo di istruzione. Tale elenco, iniziato l'anno scolastico, doveva, dapprima, essere confrontato con i registri degli studenti iscritti nelle scuole al fine di accertare gli inadempimenti all'obbligo di istruzione, e, poi, su richiesta del dirigente scolastico, doveva essere affisso nell'albo pretorio per la durata di un mese. Solo in seguito, il sindaco poteva ammonire la persona responsabile dell'adempimento invitandola ad ottemperare alla legge.

Il d.l. n. 123/2023, quindi, innova e semplifica il procedimento attraverso l'utilizzazione banche dati delle istituzioni scolastiche, che garantiscono il perseguimento di due finalità: la circolazione di certezze pubbliche in ordine agli studenti non iscritti a scuola o non frequentanti e lo snellimento e la velocizzazione del procedimento amministrativo di vigilanza e di recupero del minore nonché di quello sanzionatorio per la violazione dell'obbligo di istruzione.

La nuova disposizione, infatti, prevede che il sindaco, mediante accesso all'Anagrafe nazionale dell'istruzione (ANIST), prevista dall'art. 62-*quater* del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005)<sup>25</sup>, individua i minori non in regola con il predetto obbligo e ammonisce senza ritardo il responsabile dell'adempimento dello stesso, invitandolo ad ottemperare alla legge.

L'ANIST, dunque, subentra, per tutte le finalità previste dalla normativa vigente, alle anagrafi e alle banche dati degli studenti, dei docenti, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche, anche strutturate a livello regionale, provinciale e locale per le medesime finalità, garantisce l'accesso ai dati in essa

<sup>25</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale". Si ricorda che l'articolo 39-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 77/2021 (l. n. 108/2021) ha aggiunto al capo V, sezione II, del codice dell'amministrazione digitale gli articoli 62-*quater* e 62-*quinquies*, dedicati, rispettivamente, all'istituzione delle banche dati ANIST e ANIS.



contenuti da parte delle pubbliche amministrazioni per le relative finalità istituzionali e mette a disposizione del Ministero dell'interno le informazioni relative ai titoli di studio per il loro inserimento nell'Anagrafe della popolazione residente (ANPR) a cui è costantemente allineata .

L'obiettivo delle nuove disposizioni è chiaro: l'utilizzo delle banche dati è finalizzato a garantire il bilanciamento fra l'esigenza di certezza pubblica, che richiede la produzione di atti amministrativi, che attestano *status* dei privati, e l'esigenza di semplificazione del procedimento amministrativo, caratterizzato da oneri burocratici<sup>26</sup>.

Con riferimento al primo profilo, e cioè alla funzione di certezza pubblica<sup>27</sup>, l'accesso alle banche dati consente l'accertamento diretto - attraverso l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati - di uno *status* personale dello studente propedeutico all'avvio del procedimento amministrativo di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione. Si assiste, dunque, ad una nuova modalità di circolazione delle certezze pubbliche attraverso le tecnologie informatiche, idonee a garantire livelli specifici di sicurezza e di tutela della riservatezza, nonché l'esercizio automatizzato di funzioni che prescindono dalla rilevanza formale del documento cartaceo.

Con riferimento al secondo aspetto, e cioè alla finalità di semplificazione del procedimento amministrativo, l'utilizzo di banche dati consente di reperire più agevolmente documenti e informazioni attraverso l'accesso diretto a un sistema informativo.

Lo svolgimento del procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione e del successivo procedimento sanzionatorio sono sicuramente agevolati. La verifica dei dati è ora automatizzata e l'esercizio dei poteri - sia quello di vigilanza e di reintegrazione dello studente da parte del dirigente scolastico che quello di ammonimento del responsabile dell'adempimento da parte del sindaco - immediatamente consequenziali.

Occorre precisare che, nelle more dell'attivazione dell'ANIST<sup>28</sup>, il legislatore ha, comunque, delineato una fase transitoria di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione limitatamente all'adempimento dei dirigenti scolastici o, più in generale, dei responsabili degli istituti scolastici, di trasmettere al sindaco, entro il mese di ottobre, i

---

<sup>26</sup> Sul punto, si v.: BOMBARDELLI, M., *La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche*, in AA.VV., *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

<sup>27</sup> Sul tema delle certezze pubbliche, si v.: Giannini, M.S., *voce Certezza pubblica*, in Enc. dir., VI, Milano, 1960; G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001; A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003; A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di certezza: problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in Dir. amm., 2005; F. FRACCHIA-M. OCCHIENA, (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006; BENEDETTI, A., *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010;

<sup>28</sup> Si osserva che il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole sul "Regolamento sulle modalità di attuazione e funzionamento dell'Anagrafe Nazionale dell'Istruzione (ANIST)" ed è in corso di finalizzazione l'*iter* di emanazione, che permetterà l'avvio dell'operatività della banca dati.





dati relativi ai minori soggetti all'obbligo di istruzione, regolarmente iscritti presso le proprie istituzioni scolastiche.

Preliminarmente occorre precisare, innanzitutto, che l'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994 prevede che le disposizioni in esame si applicano a tutti i soggetti responsabili della vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione di cui all'art. 1, co. 622 della l. n. 296/2006. Dal momento che l'obbligo di istruzione può essere assolto non solo all'interno delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione ma anche mediante l'iscrizione e la frequenza presso le scuole paritarie di cui agli elenchi regionali, l'iscrizione e la frequenza presso le istituzioni formative del sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e l'assunzione tramite contratto di apprendistato di cui all'art. 43 del d. lgs. n. 81/2015, di conseguenza, la norma rende applicabili tutte le disposizioni riferite al dirigente scolastico anche ai soggetti responsabili delle scuole paritarie, delle istituzioni formative regionali nonché ai datori di lavoro che stipulano con i minori - in obbligo di istruzione - il contratto di apprendistato.

Con specifico riferimento alla fase transitoria, si stabilisce che con decreto del Ministero dell'istruzione e del merito, saranno definiti i soggetti a cui possono essere comunicati i dati personali, le operazioni di trattamento, le misure per tutelare i diritti degli interessati nonché le misure di sicurezza di cui al Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2016.

L'ulteriore attività svolta dal dirigente scolastico attiene, invece, alla verifica della frequenza degli alunni, individuando quelli che sono assenti per più di 15 giorni, anche non consecutivi, nel corso di tre mesi, senza giustificati motivi.

A seguito di tale accertamento, il dirigente scolastico è tenuto a svolgere un primo procedimento finalizzato al recupero dello studente e un secondo procedimento preliminare alla fase sanzionatoria di competenza del sindaco.

Il dirigente scolastico, quindi, in prima battuta, cerca di reinserire l'alunno nelle attività scolastiche, comunicando ai responsabili dell'inadempimento l'assenza dell'alunno e invitandolo a frequentare la scuola entro 7 giorni. Successivamente, e in caso di mancato recupero dello studente nelle attività scolastiche, il dirigente scolastico, entro 7 giorni, avvisa il sindaco affinché proceda all'ammonizione dei responsabili dell'inadempimento, invitandoli ad ottemperare alla legge.

La previsione di termini tassativi è strumentale all'attivazione della successiva fase penale in caso di mancata presentazione dell'alunno a scuola. In altre parole, la disciplina del procedimento di cui all'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994 è finalizzata a garantire la cogenza della norma penale. Se l'alunno, dunque, non è presentato a scuola, il sindaco procede alla denuncia - ai sensi dell'art. 331 c.p.p., che consente l'avvio di un procedimento penale nei confronti del responsabile dell'adempimento dell'obbligo, previamente ammonito - a meno che quest'ultimo provi di procurare altrimenti l'istruzione del minore o giustifichi con motivi di salute o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione del minore presso una scuola del sistema nazionale di istruzione o lo presenti a scuola entro una settimana dall'ammonizione.



La medesima attività è svolta in caso di elusione dell'obbligo di istruzione, che, come già detto, viene per la prima volta definito dal legislatore e si verifica con la mancata frequenza di almeno un quarto del monte ore annuale personalizzato senza giustificati motivi.

Occorre, infine, chiedersi, cosa avviene nel caso di abbandono da parte di uno studente di età compresa tra i 16 e i 18 anni, quindi iscritto in una delle classi del triennio finale della scuola secondaria di secondo grado, che, dunque, ha già assolto l'obbligo di istruzione ma non ancora quello formativo previsto dal d.lgs. n. 76/2005.

Il quadro normativo è più scarno e non è stato modificato dal d.l. n. 123/2023. L'art. 5 del d.lgs. n. 76/2005, infatti, si limita a elencare i soggetti tenuti all'obbligo di vigilanza: il comune, il dirigente dell'istituzione scolastica o il responsabile dell'istituzione formativa, la provincia, attraverso i servizi per l'impiego in relazione alle funzioni di loro competenza a livello territoriale, i soggetti che assumono, con il contratto di apprendistato di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 276/2003<sup>29</sup> e i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, di cui al d.lgs. n. 124/2004<sup>30</sup>.

Il soggetto a cui spetta comunicare il mancato adempimento dell'obbligo di istruzione e allertare i sistemi sociali di contenimento è sempre e comunque il dirigente scolastico che, nella fase iniziale di abbandono, caratterizzata di solito da assenze numerose e frequenti ma non da periodi continuativi di allontanamento, ha l'obbligo di coinvolgere i consigli di classe per eventuali azioni di recupero del rapporto formativo<sup>31</sup>. Il soggetto competente a comminare le sanzioni, peraltro equiparate a quelle per il mancato adempimento dell'obbligo di istruzione, è, invece, il sindaco del comune di residenza.

#### **4.2. La giustificazione delle assenze tra attività vincolata e discrezionale del dirigente scolastico e del sindaco. Riflessioni sui giustificati motivi di salute nelle norme statali e regionali.**

Il nuovo art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, nel ridisegnare il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione, disciplina i presupposti giustificativi dell'assenza assegnando poteri di verifica e di valutazione differenti al dirigente scolastico e al sindaco.

La norma, da un lato, riprende i parametri, già esistenti nel previgente testo, per la giustificazione della mancata iscrizione e, dall'altro, introduce un aspetto più

<sup>29</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

<sup>30</sup> Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, recante "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".

<sup>31</sup> Sul punto, peraltro, si v. il Decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 489/2011, che già forniva indicazioni in materia.



innovativo, prevedendo i medesimi parametri anche ai fini della giustificazione dell'elusione scolastica che, come evidenziato, rappresenta una nuova categoria giuridica introdotta dal d.l. n. 123/2023.

Sul tema della giustificazione delle assenze, occorre formulare, prima, una riflessione congiunta sui motivi elencati dall'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994 con riferimento ai poteri esercitati dal dirigente scolastico e dal sindaco e, poi, soffermarsi puntualmente su ognuno di essi.

In ordine al primo profilo, e cioè comparando le giustificazioni che l'alunno può attestare al dirigente scolastico e al sindaco, è evidente l'ampia discrezionalità lasciata al primo, che basa le proprie valutazioni su quanto sia "giustificato o meno" il motivo alla base dell'assenza, rispetto al più vincolato campo di valutazione assegnato al sindaco che, invece, ai fini della denuncia penale, dovrà tener conto di tre aspetti: se l'alunno si procura altrimenti l'istruzione o se giustifica l'assenza con motivi di saluti o con altri impedimenti gravi.

La motivazione alla base dei diversi parametri di valutazione offerti al dirigente scolastico e al sindaco è da ricercarsi nei diversi poteri esercitati da entrambi e nella funzione educativa, altresì, rivestita dal primo.

Il dirigente scolastico, infatti, esercita poteri amministrativi propedeutici a quelli sanzionatori attribuiti al sindaco come confermato, altresì, dalla necessità di assumere le iniziative più idonee a prevenire l'elusione dell'obbligo di istruzione<sup>32</sup>. Il legislatore, dunque, lascia al dirigente una più ampia discrezionalità sulla verifica della violazione dell'obbligo di istruzione al fine di poterla ritenere sussistente solo nei casi in cui non sia in alcun modo possibile giustificare l'assenza e realizzare un recupero dello studente.

L'attività di bilanciamento del dirigente scolastico coinvolge l'adempimento dell'obbligo di istruzione, da un lato, e le situazioni tali da giustificare l'inadempimento, dall'altro. I giustificati motivi, quindi, rappresentano una clausola generale idonea a ricomprendere una gamma di eventi e di situazioni in grado di segnare livelli diversi (più o meno gravi) di allontanamento dell'alunno dalla scuola e tali da attivare poteri differenti del dirigente scolastico per avviare azioni di contrasto all'evasione scolastica sin dalla presentazione di segnali predittivi (c.d. eventi sentinella o segnali deboli) nonché per svolgere costantemente azioni di monitoraggio sui rimedi posti in essere.

In assenza di specificazioni normative sul concetto di giustificati motivi, è utile attingere, in via interpretativa, ad atti del Ministero dell'istruzione e del merito, che offrono una casistica idonea a riempire di contenuto la più generale clausola dell'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994.

Il regolamento concernente l'integrazione delle norme relative alla vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione<sup>33</sup> offre, per esempio, quale criterio

<sup>32</sup> Si v., sul punto, il Decreto Ministeriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - MIUR n. 489/2001.

<sup>33</sup> Si v., sul punto, il citato d.m. del MIUR n. 489/2001.



interpretativo per definire un'assenza ingiustificata, la reiterazione della stessa. La circolare in materia di validità dell'anno scolastico<sup>34</sup>, invece, consente di considerare in via analogica, la casistica individuata ai fini della validità dell'anno scolastico: si pensi alle assenze per gravi motivi di salute, per gravi motivi di famiglia, per motivi sociali su certificazione dei servizi che hanno in carico gli alunni interessati, per attività sportive debitamente certificate, per partecipazione a percorsi di formazione artistici e musicali di comprovata rilevanza, per situazioni di particolare disagio familiare o personale.

In ordine al secondo profilo, e cioè all'analisi puntuale delle giustificazioni che il responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione può portare all'attenzione del dirigente scolastico e del sindaco, è interessante affrontare alcuni aspetti problematici.

Dei giustificati motivi rappresentati al dirigente scolastico si è già detto.

Occorre soffermarsi, a questo punto, sulle giustificazioni rappresentabili al sindaco - che sono implicitamente incluse nella clausola generale dei giustificati motivi rappresentabili al dirigente scolastico<sup>35</sup> - e cioè: il fatto di procurarsi altrimenti l'istruzione, l'esistenza di motivi di salute o di altri impedimenti gravi. Il mancato accertamento di una di queste cause di giustificazione obbliga il sindaco ad attivare il potere di denuncia per violazione dell'obbligo di istruzione di cui all'art. 331 c.p. - che consente, come si vedrà, l'avvio di un procedimento penale ai sensi dell'art. 570-ter c.p. - e che viene esercitato come *extrema ratio*, solo quando l'ammonizione già comminato non ha dispiegato l'effetto di consentire il recupero del minore e la ripresa del regolare percorso scolastico.

Il primo caso di giustificazione è rappresentato dalla dimostrata possibilità di procurare in altro modo l'istruzione, che si intende verificata nei seguenti casi: l'istruzione parentale<sup>36</sup>, il trattenimento dei bambini che hanno compiuto o compiono entro il 31 dicembre i 6 anni per gravi impedimenti o motivi di salute<sup>37</sup> e il trattenimento, per un solo anno scolastico, di quelli che frequentano scuole paritarie con metodo Steiner per cui l'accesso a scuola è posticipato al settimo anno di età.

---

<sup>34</sup> Circolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 20 del 4 marzo 2011. Oggetto: validità dell'anno scolastico per la valutazione degli alunni nella scuola secondaria di primo e secondo grado-artt. 2 e 14 d.P.R. 122/2009.

<sup>35</sup> Queste tre situazioni, infatti, possono, comunque, essere ricomprese nei giustificati motivi rappresentabili al dirigente scolastico: i giustificati motivi sono una clausola generale che, come detto, consente ampi margini di valutazione e che può essere arricchita anche da eventuali altri casi non definiti dal legislatore.

<sup>36</sup> L'istruzione parentale, ai sensi dell'art. 23, d.lgs. n. 62/2017 e d.m. del Ministero dell'istruzione e del merito n. 5/2021, prevede che i genitori e gli esercenti la responsabilità genitoriale che intendano avvalersi dell'istruzione parentale devono effettuare annualmente la comunicazione preventiva al dirigente scolastico del territorio di residenza, entro il termine di presentazione delle iscrizioni on line, inviando contestualmente il progetto didattico-educativo che si intende seguire in corso d'anno; gli studenti sostengono annualmente l'esame di idoneità per il passaggio alla classe successiva in qualità di candidati esterni presso una scuola statale o paritaria, fino all'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

<sup>37</sup> A titolo esemplificativo bambini con disabilità certificata ai sensi della l. n. 104/1992 e bambini adottati internazionalmente.



Il secondo caso di giustificazione è rappresentato da giustificati motivi di salute. Quest'aspetto della disciplina è problematico, in quanto occorre considerare l'esistenza di altre disposizioni sul tema della certificazione dello stato di salute.

Sul piano della legislazione statale, infatti, l'art. 49 del d.P.R. n. 445/2000<sup>38</sup>, non consente di autocertificare il proprio o l'altrui (nel caso dei genitori per i figli minori) stato di salute. In alternativa alla consegna del certificato medico, gli esercenti la responsabilità genitoriale possono produrre una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi dell'art. 47 del citato d.P.R. n. 445/2000, dovendo comunque loro stessi acquisire un certificato medico. Sul piano della legislazione regionale, invece, per finalità di semplificazione amministrativa e di efficienza delle prestazioni sanitarie, numerose regioni<sup>39</sup> non richiedono più la presentazione dei certificati medici, per la riammissione a scuola, che attestano il venir meno di uno stato morboso (di cui all'art. 42, co. 6, d.P.R. n. 1518/1967<sup>40</sup>) se non qualora gli stessi siano connessi a misure di profilassi previste a livello internazionale e nazionale per esigenze di sanità pubblica o qualora richiesti in altre regioni.

In mancanza di certificato medico/dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, le assenze per motivi di salute non possono essere considerate giustificate, facendo scattare così la procedura prevista dall'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994 (ovviamente tenendo conto della numerosità dei giorni di assenza continuativa), ovvero, soltanto per la scuola secondaria di primo grado, la procedura di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 62/2017 ai fini della non validità dell'anno scolastico.

La coesistenza delle norme statali e regionali evidenzia due problemi in ordine alla vigilanza sull'obbligo di istruzione: a livello statale, l'impossibilità di giustificare un'assenza per motivi di salute e il depotenziamento di uno strumento idoneo a verificare l'idoneità dello studente a non frequentare la scuola, privando un soggetto debole di uno strumento a sua difesa; a livello regionale, invece, un trattamento diversificato sul territorio, tenuto conto che non tutte le regioni hanno abolito il certificato medico.

Le questioni, però, vanno affrontate su piani differenti, in quanto le disposizioni sui certificati hanno natura e finalità diverse e possono trovare soluzione in via interpretativa.

L'interesse a presentare il certificato medico per giustificare l'assenza, infatti, è intrinseco alla *ratio* della disposizione in materia di vigilanza sull'obbligo di istruzione per almeno due motivi.

In primo luogo, rileva, infatti, la finalità delle norme che hanno abolito i certificati: rendere meno onerose le attività degli operatori sanitari aggravati dal rilascio di numerosi

---

<sup>38</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

<sup>39</sup> A titolo esemplificativo: art. 59, legge regionale Lombardia, n. 33/2009; art. 20, legge regionale Veneto, n. 1/2020; art. 45-bis, legge regionale Abruzzo.

<sup>40</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, recante "Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, relativo ai servizi di medicina scolastica".



certificati legati all'accertamento delle condizioni di salute degli alunni, data anche la scarsa utilità delle certificazioni sull'assunto che le malattie infettive sono spesso contagiose in fase di incubazione, ma raramente quando il soggetto è convalescente<sup>41</sup>. Nell'ambito della disciplina sulla vigilanza dell'obbligo di istruzione, la richiesta del certificato sarebbe, invece, limitata a casi più sporadici o comunque non paragonabili quantitativamente a quelli legati a ordinarie assenze periodiche per malattia. Il certificato può, dunque, essere richiesto in caso di assenze frequenti e/o prolungate, in quanto prevale la finalità di vigilare sull'assolvimento dell'obbligo di istruzione rispetto ad esigenze di semplificazione amministrativa.

In secondo luogo, il medico è tenuto a certificare, a richiesta dell'interessato, la condizione di salute del paziente anche in base a quanto previsto dal Codice deontologico medico<sup>42</sup>, secondo cui la certificazione medica è un obbligo etico che non consente al medico di rifiutare il rilascio del certificato indipendentemente dal fatto che esso sia dovuto ai sensi di varie convenzioni (es. medicina generale), sia previsto da precise disposizioni di legge oppure sia semplicemente rilasciabile in regime di libera professione e destinato ad uso privato<sup>43</sup>.

La norma del d.l. n. 123/2023, dunque, può essere interpretata come norma speciale, per le particolari finalità perseguite, idonea a richiedere la certificazione medica per attestare situazioni che non hanno reso possibile l'iscrizione o la frequenza scolastica.

Il terzo caso di giustificazione, infine, è rappresentato da altri impedimenti gravi.

Si tratta di casi ed eventi caratterizzati da particolare complessità e, dunque, idonei a impedire notevolmente la capacità di scelta del responsabile dell'adempimento dell'obbligo di istruzione dell'alunno.

In questo caso il parametro di analisi dell'assenza lascia all'interprete ampi margini di discrezionalità in ordine alla valutazione dell'impedimento idoneo a giustificare l'inadempimento dell'obbligo di istruzione che, dovendo essere caratterizzato dalla gravità, è riconducibile a impedimenti oggettivi o di forza maggiore che non lasciano spazio a interpretazioni generiche o a valutazioni di carattere soggettivo.

---

<sup>41</sup> Si cfr. Cons. St., n. 1276/2014.

<sup>42</sup> Il Codice deontologico medico prevede che: "Il medico è tenuto a rilasciare alla persona assistita certificazioni relative allo stato di salute che attestino in modo puntuale e diligente i dati anamnestici raccolti e/o i rilievi clinici direttamente constatati o oggettivamente documentati."

<sup>43</sup> Si v. sul punto la pubblicazione della FNOMCeO (Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri) secondo cui i certificati obbligatori (come il certificato di malattia, di assistenza al parto, di constatazione di decesso, redatto nell'ambito della normativa prevista dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali) e i certificati facoltativi, quando richiesti, devono essere rilasciati, a maggior ragione, se siano necessari ad attestare una condizione che pregiudica la frequenza a scuola.