

**ECC.MO MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL
LAZIO – ROMA**

RICORSO

nell'interesse di:

- Comune di TAGLIOLO MONFERRATO (P.IVA 00382110062), con sede in Via Roma n. 2, Tagliolo Monferrato (AL), in persona del Sindaco in carica, sig. Giorgio Marengo;
- Comune di BELFORTE MONFERRATO (P.IVA 00382120061), con sede in Via S. Colombano n. 3, Belforte Monferrato (AL), in persona del sindaco in carica, sig.ra Nadia Incerpi,

entrambi rappresentati e difesi, giusta procure speciali allegate al presente atto (e redatte ai sensi degli art. 83 c.p.c., 8, comma 3, d.p.c.m. n. 40/2016 e 8, comma 3, decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 262/2020) dagli avv.ti Marco Comaschi (C.F. CMS MCG 85T03 D969S; p.e.c. avvmarcocomaschi@legalmail.it; fax: 013140074) e Riccardo Maoli (C.F. MLA RCR 59M25 E463U; p.e.c. riccardo.maoli@ordineavvgenova.it, fax: 010/8562080), elettivamente domiciliati presso lo studio del primo dei succitati procuratori, sito in Alessandria, P.tta Santa Lucia n. 1 e domicilio digitale presso i sopra indicati indirizzi di posta elettronica certificata dei difensori,

contro

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

nonché nei confronti

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

per l'annullamento,

previa sospensione cautelare

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

nonché

di ogni atto presupposto, conseguente o connesso all'atto sopra menzionato e, per quanto occorrer possa:

- dell'Accordo di Partenariato tra Italia e Unione europea 2014-2020 nel quale, tra l'altro, sono stati definiti gli ambiti territoriali e le linee di azione della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, nonché individuate le aree interne mediante classificazione, sulla base di indicatori omogenei e predeterminati, di tutti i Comuni in cui è ripartito il territorio nazionale (**doc. 2**);
- della delibera del CIPE n. 8 del 2015 di presa d'atto dell'Accordo di Partenariato tra Italia e Unione europea 2014-2020 (**doc 3**);
- della delibera del CIPE n. 52 del 2018, con la quale, da ultimo, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, si è preso atto, tra l'altro, degli esiti del complessivo procedimento di selezione delle aree interne, tra le quali ripartire i finanziamenti nazionali disponibili a legislazione vigente, su proposta delle singole regioni interessate (**doc. 4**);

Premesse in fatto

1) I Comuni ricorrenti si trovano costretti a impugnare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24/9/2020 (d'ora innanzi, d.p.c.m.) – pubblicato in G.U. n. 302 del 4/12/2020 – recante la "*ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai Comuni delle aree*

interne a valere sul Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022".

Il suddetto d.p.c.m. è stato adottato sulla base dei commi 65-ter, 65 quater, e 65 quinquies dell'art. 1, legge n. 205/2017 (come modificati dalla legge n. 160/2019 e dalla legge n. 77/2020), che hanno costituito un Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per i Comuni delle aree interne (anche al fine di contrastare l'epidemia da Covid-19).

Gli enti beneficiari sono stati poi individuati, con il decreto impugnato, nei *“Comuni presenti nelle aree interne identificati all'interno dell'accordo di Partenariato”*, salva l'ulteriore applicazione di limiti demografici ponderati in ragione del grado di perifericità del singolo ente.

Quanto ai criteri di riparto tra i Comuni beneficiari, lo stesso d.p.c.m. precisa che:

- viene data *"attuazione ai citati commi 65-ter e 65-quinquies dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, applicando criteri di distribuzione delle risorse in grado di intercettare, in coerenza con i criteri che fondano la sopra citata strategia, le necessità di sostegno delle realtà imprenditoriali maggiormente necessitanti di supporto in base a parametri demografici e di perifericità (intesa quale lontananza dai servizi essenziali, conformemente all'accordo di Partenariato), e ripartendo pertanto il fondo ivi previsto tra i Comuni presenti nelle aree interne identificati, all'interno dell'accordo di Partenariato, quali Comuni «intermedi», «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 3000 abitanti, e Comuni «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 5000 abitanti"*;
- i contributi risultano essere stati già assegnati tenendo conto *"della quota stabilita in relazione alla dimensione demografica degli enti ed in base a criteri di perifericità, nelle misure indicate nell'allegato 1 Allegato*

tecnico" (art. 3, d.p.c.m.).

Come si vede, quindi, la platea dei Comuni beneficiari del Fondo è stata individuata sulla scorta della classificazione operata nell'ambito dell'Accordo di Partenariato tra Italia e Unione Europea 2014-2020, qui eletta quale vero e proprio criterio selettivo, nell'ambito della quale è stata poi operata un'ulteriore scrematura in ragione della dimensione demografica dei singoli enti facenti parte delle aree interne.

2) L'impugnato d.p.c.m. 24/9/2020 risulta contrassegnato da illegittimità che sono riconducibili sia a profili di carattere formale **(a)** in quanto esso risulta essere stato adottato in violazione delle norme di rango costituzionale e primario che disciplinano la potestà normativa/amministrativa degli organi del Governo, sia ad aspetti più propriamente sostanziali e contenutistici **(b)** dal momento che lo stesso d.p.c.m. ha fissato criteri di ripartizione del Fondo in questione del tutto irragionevoli, illegittimi e comunque tali da cagionare – nella concreta applicazione – palesi distorsioni che hanno prodotto e producono una grave lesione in capo ai Comuni ricorrenti.

Soltanto per ordine logico verranno trattati, innanzitutto, i profili di carattere più strettamente formale rispetto agli aspetti sostanziali coinvolti dall'impugnato d.p.c.m., anche se si tratta di elementi strettamente connessi e collegati.

Quanto ai profili più sostanziali, va fin d'ora sottolineato che:

- la classificazione di tutti i Comuni italiani operata nell'ambito dell'Accordo di Partenariato e la conseguente individuazione delle aree interne sono discese dall'applicazione di specifici parametri legati alla presenza di servizi pubblici essenziali;
- la mappatura delle aree interne non assume valore di zonizzazione ed essendo stata sviluppata sulla base dell'accessibilità di alcuni servizi considerati essenziali, evolve nel tempo in ragione delle modifiche che avvengono nella disponibilità territoriale dei citati servizi;

- i Comuni ricorrenti sono stati illegittimamente esclusi dagli Enti beneficiari del Fondo ripartito con il d.p.c.m. impugnato in quanto è stato fatto riferimento alla classificazione operata nel lontano 2014 rispetto alla quale, però, sono venuti meno – sin dal 2015 – quei servizi essenziali in ragione dei quali tali enti erano stati esclusi dalle "aree interne";
- in altri termini, il d.p.c.m. ha applicato i criteri ormai superati del menzionato Accordo di Partenariato senza neppure procedere ad un aggiornamento della relativa classificazione dei Comuni.

3) Fatta questa sintetica premessa, i Comuni ricorrenti si trovano costretti a chiedere il riparatorio intervento dell'Ecc.mo Tribunale sulla base dei seguenti motivi.

* * *

DIRITTO

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

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

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

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

La legge di "delega" appare costituzionalmente illegittima e vizia correlativamente anche il d.p.c.m. in quanto:

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

*

1.a)

1.a.1) Quanto al primo profilo, com'è noto, l'esecuzione, l'attuazione e/o l'integrazione delle norme di grado di primario è e dovrebbe essere riservata ai regolamenti governativi e/o ministeriali proprio in considerazione della necessità di rispettare e conservare, nel sistema istituzionale e costituzionale, i

limiti della potestà normativa del Governo e, più in generale, una corretta dinamica nelle relazioni e negli equilibri tra la funzione legislativa parlamentare e la potestà normativa degli organi governativi.

Proprio allo scopo di chiarire siffatta dinamica e per mantenere la normazione secondaria degli organi governativi nell'alveo delle regole costituzionali, è intervenuta la legge n. 400/1988, la quale ha disciplinato le fonti secondarie e sub-secondarie, stabilendo che:

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

1.a.2) Sulla base di quanto sopra, dunque, non sussiste alcun fondamento

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

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

Ciò appare ancor più evidente se si considera che:

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

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

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

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

*

1.b)

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

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

(v. Corte Costituzionale 29/09/2003, n. 301).

*

1.c)

Da ultimo, non va dimenticato che la materia coinvolge innegabilmente sia gli ambiti di competenza delle Regioni sia quelli delle autonomie locali, dal momento che, come si è già detto, il Fondo di cui si tratta è rivolto al sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali a livello locale, anche in conseguenza del manifestarsi dell'epidemia Covid-19.

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

Altrettanto grave, poi, il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, a cui sembrerebbe essere stata fornita una mera “informativa”: sebbene, infatti, non vi fosse alcuna norma di rango costituzionale o primario che lo imponesse, è tuttavia chiaro – e diverrà ancor di più evidente durante la disamina del successivo motivo di impugnazione – come la condivisione del decreto in detta sede, ispirata al principio costituzionale di leale collaborazione con le autonomie locali, avrebbe probabilmente consentito di porre rimedio ai vizi che affliggono i provvedimenti impugnati.

* * *

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

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

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

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

In sostanza, quindi, il Presidente del Consiglio ha ritenuto di dover ancorare la ripartizione del Fondo sulla scorta di due parametri concorrenti:

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. Stante, pertanto, la centralità assunta dal parametro della perifericità per la classificazione operata con l'Accordo di Partenariato in questione, assunta dal

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

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

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

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

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

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

offrire determinati servizi (**doc. 5, pag. 4**).

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

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

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

In estrema sintesi, e per quanto qui più interessa, i Comuni che sono stati ritenuti posti ad una distanza inferiore ai venti minuti di percorrenza dal polo più prossimo sono stati esclusi dal Fondo ripartito con il decreto impugnato.

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

D'altro canto ci si trova dinnanzi ad una mappatura che "evolve

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

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

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

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

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

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

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

Sennonché, come detto, a distanza di numerosi anni detta classificazione è stata assunta, con il provvedimento qui impugnato, quale criterio discriminante per l'assegnazione diretta di risorse ai singoli Comuni, da destinare poi alle attività economiche presenti in loco.

3.2. Ciò premesso e per venire al caso di specie, occorre anzitutto segnalare come i Comuni qui ricorrenti fossero venuti a conoscenza della loro possibile esclusione dagli enti beneficiari del Fondo recentemente istituito ancora prima che il provvedimento impugnato venisse pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4/12/2020.

Non appena ebbero modo di prendere in analisi la bozza del decreto reperita per vie non ufficiali e, conseguentemente, di percepire la manifesta illogicità ed irragionevolezza della loro possibile esclusione, i Comuni ricorrenti (unitamente ad altri enti del territorio) formularono tempestivamente – in data 28/9/2020 – delle motivate osservazioni al Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale (**doc. 8**) che, tuttavia, non trovarono risposta alcuna né, di fatto, sortirono alcun effetto in termini di revisione dell'emanando provvedimento.

Le criticità rilevate, già in quella sede, dai due Comuni monferrini traevano origine da un'inspiegabile disomogeneità nella classificazione dei 16 Comuni che – non solo geograficamente ma, soprattutto, in termini amministrativi e di organizzazione dei servizi pubblici essenziali – costituiscono la cosiddetta area Ovadese, ossia un insieme di piccoli Comuni (con popolazione compresa tra i 300 ed i 2500 abitanti) che gravitano intorno al centro zona, rappresentato dal Comune di Ovada, cittadina di circa 11.000 abitanti.

Per fare alcuni esempi concreti, i Comuni dell'Ovadese gestiscono insieme i servizi sociali (attraverso il CSS, Consorzio Servizi Sociali dell'Ovadese), la

raccolta ed il trasporto dei rifiuti (attraverso la partecipata Econet S.r.L.), il trasporto pubblico locale (mediante la S.A.A.M.O. S.p.A., acronimo di società autolinee alto monferrato ovadese).

L'ovadese viene peraltro identificato, quale area dotata di una propria autonomia, anche in ambito sovra comunale: così avviene per l'omonimo Distretto sanitario dell'ASL ed, in parallelo, per il piccolo – ma indispensabile – ospedale sito in Ovada, di cui è stata scongiurata la chiusura solo in quanto quella dell'ovadese è stata riconosciuta dalla Regione Piemonte come “AREA DISAGIATA” (**doc. 9**).

Ebbene, nell'ambito di siffatto contesto i Comuni ricorrenti hanno appreso con stupore come, nonostante la stessa cittadina centro zona di Ovada (**doc. 2c**) sia stata classificata come Comune “intermedio” e, quindi, faccia parte delle aree interne, questi siano stati classificati come “cintura” di un polo, poi identificato nel Comune di “Novi Ligure”.

Posta momentaneamente in disparte ogni censura relativa all'irragionevolezza di ritenere i suddetti Comuni come gravitanti su Novi Ligure, emerge immediatamente come, in ogni caso, si tratti di una classificazione illegittima, frutto di un **macroscopico errore nel calcolo delle distanze tra i Comuni ricorrenti e polo di riferimento.**

Come già accennato, infatti, la classificazione dei singoli Comuni è stata ottenuta sulla base di **un indicatore di accessibilità, calcolato in termini di minuti di percorrenza, rispetto al polo più prossimo.**

Gli stessi criteri adottati nell'ambito dell'Accordo di Partenariato prevedono che **i Comuni (come quelli qui ricorrenti) collocati nella prima fascia, detta “cintura”, devono essere posti ad una distanza inferiore ai venti minuti di percorrenza dal polo.**

Peraltro, va evidenziato, nulla viene detto di più (nell'ambito dell'Accordo qui in analisi e della relativa documentazione allegata) circa il criterio in concreto utilizzato per calcolare la distanza in minutaggio, né viene riportato per i

singoli enti tale specifico dato.

Neppure l'ulteriore ricerca condotta sulla documentazione pubblicata in open data sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha consentito di reperire i dati specifici riferibili agli enti ricorrenti: qui vengono infatti riportati degli indicatori relativi ai soli Comuni ritenuti far parte delle aree interne della Regione Piemonte (da cui sono quindi esclusi Tagliolo e Belforte) tra i quali, comunque, non figura il dato della distanza dal polo di riferimento.

Peraltro, a conferma del criterio adottato nell'Accordo, è possibile constatare come – nella Guida agli indicatori della diagnosi aperta della SNAI – la distanza da Comune a polo debba essere calcolata “*in minuti di percorrenza in automobile*” (doc. 10, pag. 35).

Ciò posto, pur non avendo ancora potuto verificare il dato elaborato nell'ambito della SNAI da cui è discesa la classificazione in contestazione, è oggi piuttosto agevole appurare, data la disponibilità di risorse tecnologiche alquanto precise ed affidabili, oltreché di libero accesso, come **nel caso in questione entrambi i Comuni risultano collocati addirittura ad oltre 30 minuti di percorrenza in automobile dal presunto polo di riferimento.**

Più precisamente, la distanza ed i tempi di percorrenza in automobile tra **BELFORTE MONFERRATO e NOVI LIGURE** risultano essere di 26 km, **con un tempo di percorrenza di 34 minuti, avvalendosi della viabilità provinciale (doc. 11).**

Se si fa riferimento, invece, al percorso autostradale, la distanza risulta di 31 km e, comunque, di 25 minuti di percorrenza: tuttavia pare assolutamente illogico ed irragionevole pensare che i belfortesi accedano ai servizi novesi (ad esempio si rechino alle scuole superiori) utilizzando l'autostrada.

Lo stesso vale per la distanza ed i tempi di percorrenza esistenti tra **TAGLIOLO MONFERRATO e NOVI LIGURE**, che risultano essere di 23 km, **con un tempo di percorrenza di 30 minuti, avvalendosi della viabilità provinciale (doc. 12).**

Trattasi, in entrambi i casi, di tempi di percorrenza calcolati in condizioni ottimali e senza considerare l'eventuale traffico.

Non solo.

Come se ciò non bastasse, al fine di fugare ogni dubbio circa l'impossibilità di ottenere dei tempi di percorrenza tra i Comuni ricorrenti ed il polo ritenuto di riferimento inferiori ai 20 minuti, si può fare riferimento anche ai dati elaborati dall'ISTAT.

L'Istituto ha infatti sviluppato delle matrici relative alle distanze tra tutti i Comuni d'Italia.

Trattasi di un processo di calcolo sviluppato utilizzando un grafo stradale commerciale (MultiNet 2013 di TomTom) ed elaborato in condizioni ideali, cioè non considerando il traffico e basandosi sulle velocità medie di percorrenza di ogni arco di strada (**doc. 13**).

Pur non essendo queste matrici immediatamente accessibili, è stato possibile ottenere dall'ISTAT – in tempi rapidi e compatibili con la presente impugnativa – un file relativo alle distanze intercorrenti tra ciascuno dei Comuni piemontesi e tutti i Comuni d'Italia.

Data la mole del file (contiene milioni di righe), nonché la difficoltà di lettura data dalla presenza di soli codici numerici (gli stessi Comuni sono individuati secondo i codici di riferimento ISTAT), si è provveduto ad estrapolare i dati relativi alle distanze ed i tempi di percorrenza sopra analizzati.

Ebbene, da questa ulteriore analisi è emerso che:

- tra BELFORTE MONFERRATO e NOVI LIGURE vi è una distanza di poco meno di 31 km, con un tempo di percorrenza di circa 22 minuti. Trattasi, peraltro, del percorso più rapido, ossia quello autostradale che, come si è visto, non potrebbe comunque essere preso a riferimento alla stregua dei criteri adottati per la mappatura delle SNAI (**doc. 14**).
- tra TAGLIOLO MONFERRATO e NOVI LIGURE vi è una distanza di circa 26 km (inferiore a quella intercorrente con Belforte), ma con un tempo

di percorrenza di 24 minuti (questo perché si tratta di un percorso non autostradale) (**doc. 14**).

Entrambi i tempi di percorrenza, come accennato, sono stati calcolati in condizioni ideali, cioè non considerando il traffico e basandosi sulle velocità medie di percorrenza di ogni arco di strada.

Si tratta, quindi, di percorrenze sempre e comunque notevolmente superiori ai 20 minuti massimi previsti per considerare, alla stregua dei criteri adottati nello stesso Accordo di Partenariato, i Comuni ricorrenti quali enti “cintura del polo “Novi Ligure” e, pertanto, questi dovevano essere classificati, *ab origine*, quali Comuni “intermedi” delle “aree interne”, ossia posti tra i 20 ed i 40 minuti di distanza dal polo.

Ma v'è di più.

La stessa classificazione dei Comuni limitrofi a quelli ricorrenti, anch'essi facenti parte dell'area ovadese, conferma l'esistenza di siffatto errore.

Così, ad esempio, il Comune di Silvano d'Orba, pur essendo molto più vicino a Novi Ligure (circa 16 km) ed in posizione privilegiata rispetto ai collegamenti su gomma (si noti, la distanza tra Silvano e Novi è quasi la metà di quella intercorrente con i Comuni ricorrenti), è stato correttamente classificato come Comune “intermedio” e non cintura del polo in quanto i tempi di percorrenza sono, seppur di poco, superiori ai 20 minuti (per la precisione 22 minuti) (**doc. 15**).

Tutto ciò, ovviamente, limitandosi a censurare il vizio manifesto e macroscopico della distanza – calcolata in termini di tempi di percorrenza – con il centro ritenuto di riferimento per Tagliolo e Belforte Monferrato.

In realtà, ancor prima della distanza tra i Comuni si staglia a monte il problema della mancanza di una concreta gravitazione dei due piccoli paesi montani sulla città di Novi Ligure che, come già descritto, gestiscono ed usufruiscono di alcuni limitati servizi nell'ambito dell'area Ovadese.

Il dato non è di secondaria importanza: basti pensare che, per tale ragione, **non**

esiste alcun collegamento diretto di mezzi pubblici tra i Comuni ricorrenti e Novi Ligure.

Per potersi recare a Novi occorre infatti recarsi dapprima ad Ovada e, da qui, solo su gomma, giungere al “centro di servizi”.

Gli stessi tempi di percorrenza dei mezzi pubblici che partono da Ovada (e, quindi, da un punto più vicino a Novi Ligure) sono sempre superiori ai 35 minuti e, complessivamente, i tempi complessivi per raggiungere il Polo partendo da uno dei due Comuni ricorrenti con il trasporto pubblico locale è sempre maggiore di 50 minuti (**doc. 16**).

Si parla, quindi, di tempi di percorrenza (ma, soprattutto, di modalità, mancando un collegamento diretto) del tutto inconciliabili con il concetto stesso di Comune “cintura” del polo di riferimento.

La rilevanza del dato è espressamente confermata dalla già citata Guida agli indicatori della diagnosi aperta della SNAI, ove tra i criteri utilizzati per valutare l’accessibilità ai servizi essenziali dalle aree interne sia stato individuata anche “*l’offerta di servizi del trasporto pubblico locale (TPL) su gomma di connessione al polo comunale*” (**doc. 10, pag. 36**).

D’altronde, se si considera che tra i servizi essenziali in ragione dei quali sono stati individuati i cd. poli vi sono le scuole superiori e gli ospedali sedi di DEA di I livello, è evidente come tale dato assuma una rilevanza strategica.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto è evidente, quindi, come i Comuni ricorrenti siano stati ingiustamente esclusi dalla platea dei beneficiari del Fondo ripartito con il d.p.c.m. impugnato per l’illegittima classificazione dei suddetti Enti operata nell’ambito dell’Accordo di Partenariato 2014-2020, laddove i Comuni di Tagliolo e Belforte Monferrato sono stati erroneamente qualificati come “cintura” e non, invece, quali Comuni “intermedi” facenti parte delle “aree interne”.

Inoltre, nel caso di specie – dato che il Presidente del Consiglio si è limitato, come si è visto nell’ambito di un processo di dubbia costituzionalità, a

ripartire il Fondo ai Comuni per come “*identificati all’interno dell’accordo di Partenariato*” – è evidente come la classificazione qui impugnata costituisca atto presupposto ed imprescindibile rispetto al d.p.c.m. 4 dicembre 2020, di tal che si configurerà un’ipotesi di invalidità derivata nella parte in cui i due Comuni ricorrenti sono stati esclusi dall’elenco dei beneficiari.

* * *

Istanza cautelare

I Comuni ricorrenti subiscono un gravissimo pregiudizio dall’impugnato d.p.c.m. dal momento che:

- non hanno avuto accesso ad un finanziamento rilevante per ciascuno di essi e soprattutto per le intere collettività locali, nell’attuale, drammatico momento storico; ciò è avvenuto sulla base di un d.p.c.m. che ha finito per disciplinare, in maniera del tutto autonoma e senza preventiva determinazione dei criteri, l’assegnazione dei finanziamenti in questione;
- l’attribuzione è avvenuta facendo riferimento immotivatamente ai criteri e/o parametri (tra cui quelli dell’Accordo di Partenariato U.E. Italia) obbiettivamente superati, senza, tra l’altro, che il d.p.c.m. abbia proceduto ad un aggiornamento della classificazione dei Comuni.

Il pregiudizio è altresì **irreparabile** in quanto i Comuni ricorrenti rischiano di non avere più accesso alle risorse finanziarie in questione, considerato che i contributi previsti per l’annualità 2020 verranno erogati in tempi rapidi ai Comuni beneficiari ed ai quali potrebbe essere corrisposto, altrettanto velocemente, anche il contributo previsto per il corrente anno 2021.

P.Q.M.

voglia codesto Ecc.mo Tribunale:

- **in via cautelare**: disporre la sospensione dell’efficacia egli atti impugnati;
- **nel merito**: annullare gli atti impugnati.

Con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

I sottoscritti difensori dichiarano che al momento dell’iscrizione a ruolo verrà

corrisposto un C.U. di € 650,00 e che intendono ricevere le Comunicazioni relative al presente procedimento agli indirizzi pec avvmarcocomaschi@legalmail.it e riccardo.maoli@ordineavvgenova.it ovvero ai fax 0131/40074 e 010/8562080.

Alessandria-Genova, lì 1.2.2020

avv. Marco Comaschi

avv. Riccardo Maoli