

ISSN 2532-9871 · RICONOSCIUTA ANVUR



Cammino Diritto

Rivista scientifica di dottrina e giurisprudenza



FASCICOLO TRIMESTRALE

Luglio - Settembre 2026

ANNO XIII · MMXXVI

REVISIONE TRA PARI IN DOPPIO CIECO

RASSEGNA ARTICOLI GIURIDICI

– SETTORE RICERCA –

Trimestrale online

Direttore responsabile: Alessio GIAQUINTO

Comitato d'Onore:

G. Acocella, A. Gentili, R. Mazzeschi, F. Palazzo, F. Pizzetti, P. Valdrini, C. Zanghì

Comitato Centrale:

R. Bin, D. Brunelli, G. Contaldi, F. Fimmanò, T. Greco, L. Kalb, G. Losappio, A. Malatesta, A. Manna, R. Miccù, G. Minnucci, S. Perongini, G. Riccio, C. Scognamiglio, S. Tonolo

Comitato Esterno per la valutazione:

P. Albi, F. Albisinni, F. Alicino, P. Alvazzi del Frate, I. Alvino, A. Amirante, R. Aprati, R. Baratta, R. Bartoli, G. Basini, C. Bassu, F. Bellagamba, M. Benincasa, E. Bergamini, P. Bianchi, P. Biavati, E. Bilotti, C. Bologna, S. Bolognini, D. Bonaccorsi di Patti, R. Borsari, F. Bottalico, M. Brignardello, C. Buccico, L. Calcaterra, C. Capelli, I. Capelli, G. Capo, S. Caruso, S. Casabona, V. Casamassima, F. Cassibba, E. Catalano, R. Caterina, M. Caterini, D. Caterino, M. Cavallaro, M. Cavina, C. Cellerino, E. Cersosimo, S. Cociani, F. Colaianni, M. Comastri, F. Curi, A. D. De Angelis, G. D'Angelo, V. D'Antonio, G. D'Attore, A. D'Avirro, J. da Nobrega Souza, G. Dalia, E. Damiani, N. De Luca, P. De Pasquale, I. Del Bagno, C. Del Bò, A. Del Vecchio, L. Della Ragione, G. Dodaro, M. Donnarumma, A. Errera, A. Esposito, M. Esposito, M. Esposito, M. Falsone, M. Feola, M. Ferrante, B. Ficarelli, R. Fiori, R. Flor, L. Foffani, L. Forni, T. Frosini, M. Frulli, A. Fusaro, M. Gambardella, A. Gambino, M. Garavoglia, G. Garuti, F. Gaspari, T. Gazzolo, P. Ghionni Crivelli Visconti, R. Giampetraglia, M. Giorgianni, F. Giunchedi, C. grandi, A. Guasco, T. Guerini, A. Gusmai, A. Iannuzzi, M. Interlandi, E. La Rocca, S. Lanni, A. Las Casas, C. Latini, G. Lemme, A. Lo Giudice, L. Longhi, F. Longobucco, M. Lupoi, G. Manca, L. Marchegiani, G. Martinico, A. Massaro, L. Mazzaroli, A. Meale, A. Melchionda, G. Mercanti, P. Milazzo, G. Monaco, M. Montagnani, G. Naglieri, C. Napolitano, S. Nardi, R. Palladino, A. Patroni Griffi, A. Pernigotti, C. Petteruti, N. Pignatelli, M. Pio Fuiano, N. Pisani, S. Raffaele, G. Razzano, S. Regasto, R. Ricciardiello, R. Rolli, M. Roma, B. Romano, G. Ruggiero, A. Sacco Ginevri, A. Saccoccio, M. Salerno, L. Salvaneschi, C. Sbailò, F. Sbordone, G. Scalese, F. Schiaffo, C. Scorciapino, A. Sereni, M. Serranò, M. Sessa, S. Setti, C. Sganga, G. Sgarbanti, G. Sicchiero, M. Siclari, E. Sommario, S. Spuntarelli, L. Strianese, G. Tabasco, G. Tarantino, A. Tarzia, G. Tellarini, L. Testa, M. Tiberi, M. Tiberii, M. Toscano, N. Triggiani, C. Troisi, P. Troisi, G. Tropea, R. Ursi, F. Vessia, A. Villa, I. Zingales

Comitato dei Revisori:

C. De Luca, C. Della Giustina, L. Di Crescenzo, G. Fadda, M. Forti, M. Gangi, A. Giocondi, A. Giraldi, O. Greco, G. Marsico, C. Migliazza, W. Nocerino, T. Passarelli, F. Prato, L. Redazione, C. Ruocco, D. Schirò, I. Travaglione, V. Visone

Redazione:

capo redattore I. Taccola
v.capo redattore M. Bottino
v.capo redattore G. Ferlisi
v.capo redattore S. Greco
v.capo redattore I. Valentino

Denominazione della Rivista Scientifica: **Cammino Diritto**

ISSN: 2532-9871 - Codice CINECA: E243140 - Rivista ANVUR

Registrazione: Tribunale di Salerno n° 12/2015

Periodicità: Trimestrale (on-line)

Sede: Via Rosa Jemma 50 84091 Battipaglia (SA)

Editore: CAMMINO DIRITTO Srl

ISP (Internet Service Provider): aruba.it – www.camminodiritto.it

Indirizzo web: <https://www.camminodiritto.it>

Indirizzo e-mail: direzione@camminodiritto.it

Tutti i contributi pubblicati in questo fascicolo hanno superato una procedura di peer review, attuata secondo principi di trasparenza, autonomia e indiscusso prestigio scientifico dei revisori, individuati secondo criteri di competenza tematica e di rotazione all'interno dei membri del Comitato scientifico. Ciascun lavoro soggetto alla procedura viene esaminato in forma anonima da un revisore.

1 - IDENTITÀ DIGITALE SELETTIVA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI: WALLET EUROPEO E RESPONSABILITÀ PER ATTRIBUTI ECCEDENTI	p. 5
autore/i ANTONIO Visicchio , pubblicato giovedì 9 luglio 2026	
2 - L'AGRIVOLTAICO COME MODELLO DI COMPOSIZIONE TRA TRANSIZIONE ENERGETICA E TUTELA DEL SUOLO AGRICOLO: PROFILI GIURIDICI E CRITICITÀ	p. 15
autore/i Fabio Tarantini , pubblicato giovedì 23 luglio 2026	
3 - DONO, SCAMBIO, DAZIO. LA FINE DELLA RECIPROCIÀ	p. 43
autore/i Andrea Racca Fili , pubblicato lunedì 27 luglio 2026	
4 - L'UNIONE EUROPEA: CONTROLLO E DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI IMPORTAZIONE, ESPORTAZIONE E CIRCOLAZIONE INTRA-UNIONALE DI BENI CULTURALI	p. 54
autore/i Lia Montereale, Alessandro El Khoury , pubblicato mercoledì 19 agosto 2026	
5 - IL TRATTAMENTO SANITARIO OBBLIGATORIO TRA CURA E GARANZIE COSTITUZIONALI	p. 77
autore/i Andrea Racca Fili , pubblicato giovedì 10 settembre 2026	
6 - IL PATRIMONIO COME PIVOT DEL RISCHIO: GOVERNANCE DELLE AZIENDE SANITARIE TRA AUTOASSICURAZIONE E DIGITAL TWIN ALLA LUCE DEL D.LGS. 36/2023	p. 91
autore/i Gerardo Lupo, Vania Calce , pubblicato mercoledì 16 settembre 2026	
7 - IL PRINCIPIO DI AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO E LA PAURA DELLA FIRMA	p. 104
autore/i Antonio Ceruso , pubblicato mercoledì 23 settembre 2026	

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Identità digitale selettiva e protezione dei dati personali: wallet europeo e responsabilità per attributi eccedenti

Selective digital identity and personal data protection: European wallet and liability for excessive attributes

ANTONIO Visicchio

Professore incaricato · Università telematica Universitas Mercatorum

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11839
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 9 luglio 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

ANTONIO VISICCHIO,
*Identità digitale selettiva e
protezione dei dati personali:
wallet europeo e responsabilità
per attributi eccedenti*, in Riv.
Cammino Diritto, fasc. III/
2026, ISSN 2532-9871.

ABSTRACT

Il contributo analizza l'EUDI Wallet e l'IT-Wallet come infrastrutture della presenza giuridica della persona nell'ambiente digitale. La tesi è che il wallet non serva solo a identificare meglio, ma a identificare meno quando sia sufficiente provare un attributo. Da tale premessa deriva una ricostruzione della responsabilità dei soggetti pubblici e privati che richiedano o inducano la comunicazione di attributi eccedenti, in violazione dei principi di minimizzazione, proporzionalità e correttezza tra GDPR, eIDAS 2.0, Digital Services Act e diritto civile.

The article examines the EUDI Wallet and the Italian IT-Wallet as infrastructures of the legal presence of the person in the digital environment. Its thesis is that the wallet should not merely identify better, but identify less whenever proof of a single attribute is sufficient. On this basis, the article reconstructs the liability of public and private actors that request or induce the disclosure of excessive attributes, in breach of data minimisation, proportionality and fairness under the GDPR, eIDAS 2.0, the Digital Services Act and civil law.

SOMMARIO

1. Dalla protezione del dato alla misura dell'identità rivelata.	3
2. Il portafoglio europeo di identità digitale nel Regolamento (UE) 2024/1183.	4
3. IT-Wallet e diritto interno: l'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale	5
4. Minimizzazione, attributi e selective disclosure	5
5. Age assurance e tutela dei minori online tra GDPR e Digital Services Act	6
6. Relying parties e responsabilità da richiesta eccedente.	7
7. La sovra-esposizione dell'identità digitale come problema civilistico	8
8. Conclusioni: una teoria della proporzione identitaria	9

1. Dalla protezione del dato alla misura dell'identità rivelata

Il diritto della protezione dei dati personali è stato spesso descritto come diritto del controllo: controllo sull'informazione che riguarda la persona, sulla sua circolazione, sulla sua conservazione e sul suo impiego. L'interessato vi appare come titolare di una serie di poteri (conoscere, accedere, rettificare, opporsi, cancellare) esercitati dinanzi a un apparato informativo che raccoglie e ordina dati personali. Questa figura non scompare. Ma non basta più.^{1, 2, 3, 4, 5, 6}

Nell'era digitale in cui oggi viviamo, il problema non è soltanto se un dato possa essere trattato. Infatti, non tutto ciò che identifica serve a qualificare; non tutto ciò che qualifica deve identificare. Vi sono situazioni nelle quali l'ordinamento, il mercato o l'amministrazione non hanno bisogno del nome, della data di nascita, dell'indirizzo, del documento, ma soltanto della prova di una qualità: la maggiore età, l'abilitazione professionale, la residenza, la titolarità di un permesso, l'appartenenza a una categoria giuridicamente rilevante.

Qui si consuma un passaggio teorico di notevole rilievo. La protezione non si esaurisce nel divieto o nel consenso. Essa si sposta a monte, nell'architettura stessa della rivelazione del dato. Non si tratta soltanto di dire sì o no al trattamento, ma di conformare la porzione di identità che viene esposta nel rapporto digitale. Il consenso, da solo, non governa la misura; può anzi legittimare, nella pratica, forme di resa informativa quando il soggetto sia posto dinanzi all'alternativa tra comunicare più del necessario o restare escluso dal servizio.

Il portafoglio europeo di identità digitale si colloca esattamente in questa faglia. Esso promette di semplificare l'identificazione, ma la sua funzione più alta non è identificare sempre. È, piuttosto, consentire di non identificare quando l'identificazione piena è inutile, sproporzionata, eccedente. La tecnica, in questa prospettiva, non amplia soltanto la capacità dell'ordinamento di conoscere la persona; può anche limitarla, contenerla, misurarla.

Il lessico della minimizzazione acquista allora un significato nuovo. Non designa soltanto una regola di buona amministrazione del dato, né una clausola tecnica di compliance. Esprime una misura giuridica della presenza personale. Il soggetto non è più costretto a "consegnarsi" integralmente al servizio digitale. Può, d'altronde, apparire secondo attributi, e dunque secondo frammenti funzionali della propria identità.

La domanda privatistica nasce qui: chi decide quale attributo sia necessario? Chi risponde della richiesta eccedente? Quale rimedio spetta alla persona quando l'accesso a un servizio sia condizionato alla comunicazione di dati ulteriori rispetto a quelli pertinenti? E, soprattutto, può configurarsi una responsabilità da sovra-esposizione dell'identità digitale?

L'espressione può apparire nuova, ma il problema è antico. Ogni relazione giuridica implica una rappresentazione del soggetto. Il contraente, il consumatore, il paziente, il minore, il cittadino, l'utente non sono figure neutre: sono identità funzionali, ritagliate dalla norma secondo lo scopo del rapporto. Il digitale rende questa operazione più intensa e più rischiosa, perché ogni richiesta di attributo può trasformarsi in conservazione, correlazione, profilazione, circolazione ulteriore.

L'identità digitale selettiva, allora, non è una categoria informatica. È una categoria giuridica della misura. Essa impone di ripensare il rapporto tra persona, dato e responsabilità non più secondo la sola alternativa tra trattamento lecito e trattamento illecito, ma secondo il criterio, più sottile e più esigente, della proporzione tra qualità richiesta e fine perseguito.

2. Il portafoglio europeo di identità digitale nel Regolamento (UE) 2024/1183

Il Regolamento (UE) 2024/1183 modifica il Regolamento (UE) n. 910/2014 e istituisce il quadro europeo relativo all'identità digitale. La scelta dell'Unione non è marginale. L'identificazione elettronica non viene più considerata soltanto come infrastruttura di fiducia per le transazioni, ma come condizione di accesso ai servizi pubblici e privati in uno spazio digitale unitario.^{7, 8}

Il portafoglio europeo di identità digitale è destinato a consentire a persone fisiche e giuridiche di identificarsi, autenticarsi e condividere attestati elettronici di attributi in un contesto transfrontaliero. La novità non va ridotta a un mero avanzamento dell'identificazione elettronica. Se così fosse, il wallet sarebbe soltanto un documento più comodo, un contenitore digitale di credenziali già note, una tessera senza carta. Il suo significato sistematico è più profondo: l'identità non viene più pensata come blocco unitario, bensì come insieme di attributi giuridicamente spendibili.^{9, 10}

Il soggetto non è soltanto chi è; è anche ciò che può provare di essere rispetto a una determinata relazione. Questa scomposizione dell'identità in attributi non impoverisce la persona, se governata dal diritto; al contrario, può proteggerla. L'identificazione piena è spesso eccessiva. L'attributo selettivo è l'esatta quantità di persona richiesta dal rapporto.

La funzione del diritto è impedire che questa scomposizione degeneri in cattura. L'attributo, proprio perché più agevole da esibire, rischia di diventare più agevole da pretendere. Il pericolo non è soltanto il trattamento abusivo di un dato già acquisito, ma la normalizzazione della richiesta eccedente: chiedere tutto perché è tecnicamente possibile; pretendere più attributi perché il sistema li rende disponibili; subordinare l'accesso a un servizio alla rivelazione di una identità più ampia di quella necessaria.

In tal modo, la libertà promessa dal wallet potrebbe rovesciarsi nel suo contrario. Lo strumento nato per ridurre la frizione identificativa potrebbe diventare una infrastruttura di pressione identitaria. Di qui l'esigenza di spostare l'analisi dal titolare del wallet al soggetto che richiede l'attributo: la pubblica amministrazione, la piattaforma, il prestatore di servizi, il professionista, l'impresa, il wallet-relying party.

Il punto non è soltanto tecnico, ma civilistico. La richiesta di attributi è un atto inserito in una relazione. Può precedere un contratto, condizionare l'accesso a un servizio, incidere sulla libertà di scelta, determinare asimmetrie informative, selezionare utenti, escludere soggetti. Essa, dunque, deve essere valutata alla luce della correttezza, della buona fede, della proporzionalità e della tutela dell'affidamento.

La categoria del relying party, valorizzata anche dalla normativa di attuazione sulla registrazione dei soggetti che intendono fare affidamento sul wallet, conferma che la richiesta di attributi non è un gesto neutrale. Essa è un comportamento qualificato, imputabile, tracciabile, suscettibile di controllo. Il diritto dell'identità digitale, perciò, non è soltanto diritto dell'emissione delle credenziali, ma anche diritto della domanda di identità.¹¹

3. IT-Wallet e diritto interno: l'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale

Nel diritto interno, il Sistema IT-Wallet trova la propria base nell'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale, introdotto nell'ambito delle misure di attuazione del PNRR. La disposizione istituisce il Sistema di portafoglio digitale italiano, destinato a valorizzare e rafforzare l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche e a favorire la diffusione di servizi in rete erogati da soggetti pubblici e privati.^{12, 13}

La formula legislativa è significativa. Essa non guarda soltanto alla pubblica amministrazione, ma include l'interazione tra pubblico e privato. L'identità digitale diviene infrastruttura di accesso a servizi, rapporti, utilità. È, dunque, un dispositivo di circolazione giuridica della persona.

Tale circolazione deve essere sorvegliata. L'interoperabilità, se priva di limiti, può trasformarsi in esposizione sistemica. L'efficienza, quando si emancipa dalla proporzione, diventa dominio informativo. Il diritto privato è chiamato a intervenire proprio qui: non contro la tecnica, ma dentro la tecnica; non per arrestare il processo di digitalizzazione, ma per attribuirgli forma, responsabilità e misura.

Il parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali sugli schemi di decreto relativi al Sistema IT-Wallet conferma la centralità della protezione dei dati già nella fase regolatoria. La consultazione preventiva dell'Autorità non è un adempimento ornamentale; è il segno che l'architettura del wallet non può essere valutata soltanto in termini di funzionalità amministrativa o di efficienza dei servizi, ma deve misurarsi con i rischi per gli interessati.¹⁴

Il Sistema IT-Wallet, dunque, non può essere studiato solo come segmento del governo digitale. Esso si colloca in un punto di incrocio: amministrazione digitale, mercato dei servizi, protezione dei dati, identità personale, responsabilità civile. La persona vi entra non come utente astratto, ma come centro di imputazione di attributi, diritti, rischi e aspettative.

La dimensione nazionale assume, inoltre, un rilievo specifico perché il wallet italiano potrà costituire la forma ordinaria di incontro tra cittadini, pubbliche amministrazioni e operatori privati. In tale contesto, il tema decisivo non sarà soltanto la disponibilità tecnica del servizio, ma la sua grammatica giuridica: quali attributi siano richiedibili, da chi, per quali finalità, con quali obblighi di informazione, con quali limiti di conservazione e con quali responsabilità in caso di eccesso.

La pubblica amministrazione digitale, se vuole restare amministrazione costituzionale, non può assumere la disponibilità del dato come equivalente della sua necessità. Il privato, se vuole operare in un ecosistema fiduciario, non può trasformare la credenziale in occasione di appropriazione informativa. La misura dell'identità diviene così un criterio comune di legalità amministrativa e di correttezza negoziale.

4. Minimizzazione, attributi e selective disclosure

Il principio di minimizzazione, enunciato dall'art. 5, par. 1, lett. c), GDPR, impone che i dati personali siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento. Nella pratica corrente, tale principio è stato spesso letto come regola interna al trattamento: raccogliere meno dati, conservarli per meno tempo, limitarne gli accessi, ridurre la circolazione. Questa lettura rimane corretta, ma non esaurisce la portata della norma.^{15, 16, 17, 18, 19}

Nel contesto dell'identità digitale selettiva, la minimizzazione opera prima della raccolta. Essa non governa soltanto ciò che accade dopo che il dato è stato acquisito; governa la legittimità stessa della domanda di identità. Se basta sapere che un soggetto è maggiorenne, chiedere la data di nascita è già troppo. Se basta provare una qualifica professionale, pretendere l'intero documento di identità può essere eccedente. Se basta accertare la residenza in un Comune, conservare indirizzo, codice fiscale e copia del documento può violare la misura funzionale del rapporto.

La selective disclosure, ossia la rivelazione selettiva degli attributi, traduce in architettura ciò che il GDPR prescrive in forma di principio. Essa consente al soggetto di comunicare soltanto l'informazione necessaria, lasciando non rivelato tutto ciò che non serve alla finalità. La protezione non nasce più soltanto dalla promessa del titolare del trattamento, ma dalla configurazione stessa del rapporto informativo.

Questo spostamento è decisivo. Il diritto della protezione dei dati ha conosciuto a lungo una tensione tra regole ex ante e rimedi ex post. Informative, consensi, registri, valutazioni d'impatto e misure di sicurezza appartengono al primo versante; reclami, sanzioni e risarcimenti al secondo. Il wallet, se correttamente progettato e utilizzato, può introdurre una terza forma di tutela: la prevenzione strutturale dell'eccedenza identitaria.

L'art. 25 GDPR consente di fondare giuridicamente tale passaggio. La protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita non chiede soltanto di adottare misure tecniche adeguate. Essa impone che le impostazioni di default siano orientate alla limitazione del trattamento. Nel wallet, questa regola può assumere una forma molto concreta: l'opzione normale non deve essere la rivelazione dell'identità piena, ma la presentazione dell'attributo minimo idoneo a soddisfare la finalità.^{20, 21}

La tecnica, però, non basta. La selective disclosure protegge soltanto se il soggetto che richiede l'attributo è vincolato a chiedere il minimo. In caso contrario, il wallet offrirebbe all'utente la possibilità di rivelare meno, ma il servizio potrebbe continuare a pretendere di più. Il problema si sposta allora dal potere dell'interessato alla responsabilità del richiedente.

L'identità selettiva non è soltanto autodeterminazione informativa; è relazione regolata. Il diritto non deve limitarsi a celebrare la libertà dell'utente di scegliere quali attributi esibire, perché tale libertà è spesso debole, compressa da asimmetrie tecniche, economiche e sociali. Deve invece costruire doveri oggettivi di proporzione in capo a chi organizza il servizio e governa il punto di accesso.

5. Age assurance e tutela dei minori online tra GDPR e Digital Services Act

L'age assurance costituisce il caso applicativo più immediato dell'identità digitale selettiva. Essa non esaurisce il tema, ma lo rende visibile. Per impedire l'accesso dei minori a contenuti o servizi non appropriati, l'ordinamento non ha necessariamente bisogno di conoscere chi sia l'utente. Ha bisogno di sapere se egli superi una determinata soglia di età.

La differenza è essenziale. Un sistema che richieda copia del documento, data di nascita, nome, cognome, indirizzo o codice fiscale produce un'identificazione sovrabbondante rispetto allo scopo. Un sistema che consenta di provare soltanto il superamento della soglia di età realizza invece una tutela simultanea: protegge il minore dal contenuto nocivo e protegge l'adulto dalla rivelazione non necessaria della propria identità.

Il Digital Services Act, all'art. 28, impone ai fornitori di piattaforme online accessibili ai minori misure appropriate e proporzionate per garantire un elevato livello di privacy, sicurezza e protezione dei minori. La Commissione europea ha poi adottato linee guida dedicate alla protezione dei minori online, destinate a orientare la valutazione di conformità delle piattaforme. Il punto rilevante, ai fini del presente studio, è che la protezione del minore non può essere realizzata sacrificando senza misura la protezione dei dati degli altri utenti.^{22, 23}

La stessa impostazione emerge dallo Statement 1/2025 dell'European Data Protection Board sull'age assurance. L'EDPB individua la necessità di soluzioni proporzionate, fondate sul rischio e rispettose dei principi di minimizzazione, protezione dei dati fin dalla progettazione e limitazione della finalità. L'età diviene così un attributo da provare, non una identità da consegnare.²⁴

Il diritto italiano offre un laboratorio significativo nella disciplina dell'accesso a contenuti pornografici online. L'art. 13-bis del d.l. n. 123/2023, convertito dalla l. n. 159/2023, vieta l'accesso dei minori a tali contenuti e affida all'AGCOM la definizione delle modalità tecniche e di processo per l'accertamento della maggiore età. La delibera AGCOM n. 96/25/CONS e il relativo Allegato A costruiscono un modello attento alla minimizzazione, alla separazione dei ruoli e al cosiddetto doppio anonimato.^{25, 26}

Tale modello è prezioso sul piano sistematico. Il sito o la piattaforma non dovrebbero conoscere l'identità dell'utente; il soggetto che fornisce la prova dell'età non dovrebbe conoscere il servizio al quale l'utente intende accedere. Si realizza così una doppia separazione informativa: chi conosce l'identità non conosce la destinazione; chi conosce la destinazione non conosce l'identità. Il diritto costruisce una distanza per impedire la cattura.²⁷

L'Age Verification Manual della Commissione europea, relativo all'EUDI Wallet, muove nella medesima direzione: il wallet consente di confermare il superamento di una soglia di età senza rivelare la data di nascita completa o altre informazioni identificative. Qui si coglie la forza della selective disclosure. Non è un artificio tecnico per specialisti, ma il modo in cui la protezione dei dati diventa forma del rapporto.²⁸

L'age assurance deve però restare, nel presente lavoro, un caso e non l'oggetto esclusivo dell'indagine. Se l'articolo si fermasse alla tutela dei minori, ricadrebbe in un campo già frequentato. Il punto più ampio è che ogni servizio digitale potrà essere tentato di chiedere più attributi del necessario: età, genere, residenza, qualifica, reddito, abilitazione, appartenenza, stato familiare, condizione sanitaria. L'age assurance mostra la strada; la responsabilità da sovra-esposizione ne definisce il presidio.

6. Relying parties e responsabilità da richiesta eccedente

La figura del wallet-relying party consente di individuare il punto giuridico della responsabilità. Il relying party è il soggetto che richiede e utilizza l'informazione o l'attestato presentato mediante wallet. Non è un destinatario casuale del dato, ma il soggetto che formula la domanda di identità e organizza le condizioni di accesso al servizio.

Questa domanda non è neutrale. Essa può essere corretta o eccedente, proporzionata o invasiva, necessaria o meramente opportunistica. Può limitarsi a chiedere un attributo minimo, oppure può indurre l'utente a rivelare l'intera credenziale. Può essere costruita in modo chiaro, oppure mediante interfacce

che spingano alla condivisione massima. Può rispettare la destinazione dell'attributo, oppure favorire conservazione, correlazione e riuso.

La normativa di attuazione sulla registrazione dei wallet-relying parties conferma che tale soggetto deve essere identificabile nel sistema. La registrazione non ha soltanto funzione amministrativa; essa rende possibile attribuire responsabilità a chi chiede attributi digitali. Il diritto della fiducia digitale non può restare diritto della sola infrastruttura: deve diventare anche diritto del comportamento del richiedente.

La responsabilità da richiesta eccedente può assumere forme diverse. In primo luogo, vi è la responsabilità da violazione dei principi del GDPR, quando la richiesta determini trattamento non conforme ai principi di minimizzazione, limitazione della finalità, trasparenza o protezione fin dalla progettazione. In secondo luogo, vi è la responsabilità da scorrettezza relazionale, quando l'accesso a un servizio sia subordinato a una comunicazione non necessaria di attributi e la posizione dell'utente sia compressa da asimmetria informativa o dipendenza funzionale. In terzo luogo, vi è la responsabilità da lesione della sfera personale, ove l'eccesso identitario produca danno risarcibile.

Nel rapporto contrattuale o precontrattuale, gli artt. 1175, 1337 e 1375 c.c. offrono clausole generali capaci di orientare il giudizio. La correttezza e la buona fede non impongono soltanto di non ingannare; impongono di non aggravare inutilmente la posizione dell'altra parte, di non pretendere informazioni eccedenti, di non abusare della propria posizione tecnica o organizzativa. La domanda di identità, se sproporzionata, può diventare una forma di abuso informativo.²⁹

Fuori dal rapporto obbligatorio, l'art. 2043 c.c. resta la clausola generale per la lesione ingiusta di interessi giuridicamente protetti. Tuttavia, occorre evitare scorciatoie. Non ogni richiesta eccessiva genera automaticamente un danno risarcibile. Il danno deve essere allegato e provato, secondo le regole proprie della fattispecie applicabile. Nel campo del GDPR, la Corte di giustizia ha chiarito che la mera violazione del regolamento non basta: occorrono violazione, danno e nesso causale, pur non essendo richiesto che il danno non patrimoniale raggiunga una soglia minima di gravità.^{30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38}

Il rischio, dunque, è duplice: da un lato, banalizzare la responsabilità, trasformando ogni irregolarità in risarcimento; dall'altro, svuotarla, riducendo la sovra-esposizione a mera inosservanza formale. La via corretta è intermedia. La richiesta eccedente è giuridicamente rilevante già come violazione del modello di proporzione; diviene fonte di risarcimento quando produca un pregiudizio effettivo, anche non patrimoniale, causalmente collegato all'eccesso.

In questa prospettiva, la responsabilità del relying party non è responsabilità per il solo fatto di avere chiesto un dato. È responsabilità per avere chiesto più identità di quella che il rapporto richiedeva.

7. La sovra-esposizione dell'identità digitale come problema civilistico

La nozione di sovra-esposizione dell'identità digitale indica la comunicazione, la richiesta o l'induzione alla comunicazione di attributi personali eccedenti rispetto alla finalità del rapporto. Essa non coincide necessariamente con la divulgazione pubblica. Può realizzarsi anche in un rapporto riservato, quando il soggetto sia costretto a rendere conoscibili qualità o dati non necessari per ottenere un servizio, concludere un contratto, accedere a una piattaforma o interagire con la pubblica amministrazione.

La categoria deve essere tenuta distinta da figure vicine. Non è soltanto data breach, perché può avvenire senza violazione di sicurezza. Non è soltanto trattamento illecito, perché il problema può emergere già nella fase della richiesta. Non è soltanto lesione dell'identità personale classica, perché non riguarda necessariamente il travisamento dell'immagine sociale, ma l'eccesso di rivelazione funzionale. Non è soltanto profilazione, perché può precedere o rendere possibile la profilazione.

La sua peculiarità consiste nel rapporto tra finalità e identità. Il soggetto entra nella relazione con più persona di quanta ne occorra. L'ordinamento deve chiedersi se tale eccedenza sia giustificata. La domanda non è diversa, nella sua struttura, da quella che il diritto privato conosce quando misura la proporzione tra mezzo e scopo, tra potere e interesse, tra adempimento e aggravamento, tra informazione e affidamento.

L'identità personale, nella tradizione civilistica, è stata costruita come interesse alla corretta rappresentazione del soggetto. L'identità digitale selettiva impone un passaggio ulteriore: non soltanto essere rappresentati correttamente, ma non essere rappresentati più del necessario. La persona non chiede solo di non essere deformata; chiede di non essere integralmente consegnata quando basta una qualità.^{39, 40, 41, 42, 43, 44}

In ciò risiede la portata privatistica della tesi. Il wallet non è soltanto una infrastruttura di sicurezza. È una tecnica di misura della personalità nel rapporto. La sua disciplina deve essere letta insieme alle categorie della persona, dell'affidamento, della correttezza e della responsabilità. La protezione dei dati personali diviene così diritto della misura, e il diritto privato torna a svolgere la sua funzione più propria: contenere il potere nella relazione.

La sovra-esposizione può produrre pregiudizi diversi. Può generare perdita di controllo informativo, rischio concreto di correlazione tra servizi, esclusione o discriminazione, esposizione indebita di qualità personali, incremento del rischio di frode o furto d'identità, compressione della libertà di scelta. La risarcibilità dipenderà dalla prova del danno e dal regime applicabile, ma la rilevanza dell'eccesso non può essere negata.

La recente letteratura tecnico-giuridica sui wallet digitali segnala, peraltro, un rischio empiricamente plausibile: gli utenti possono essere indotti a rivelare credenziali o attributi in misura superiore al necessario, soprattutto quando l'interfaccia o il contesto non offrono raccomandazioni chiare. Ciò conferma che la protezione non può essere affidata alla sola razionalità individuale dell'utente. Occorrono obblighi oggettivi di progettazione, richiesta minima e responsabilità del richiedente.⁴⁵

La categoria proposta non pretende di sostituire il GDPR, né di creare una responsabilità autonoma priva di base normativa. Essa mira a ordinare un fenomeno nuovo attraverso strumenti esistenti: minimizzazione, privacy by design, limitazione della finalità, correttezza, buona fede, affidamento, danno da trattamento illecito, illecito civile. Il suo valore è sistematico: mostra che l'identità digitale non è solo un problema di accesso, ma di misura giuridica della persona.^{46, 47, 48, 49}

8. Conclusioni: una teoria della proporzione identitaria

Il portafoglio europeo di identità digitale e il Sistema IT-Wallet italiano aprono una fase nuova nella disciplina della persona digitale. Il problema non è più soltanto garantire che l'identificazione sia sicura, interoperabile e transfrontaliera. Il problema è stabilire quanta identità debba circolare in ciascun rapporto.

La tesi qui proposta può essere riassunta in una formula: il wallet non tutela la persona perché consente di identificarla meglio, ma perché consente di identificarla meno. La sicurezza dell'identificazione resta essenziale, ma non esaurisce la funzione dello strumento. La sua capacità più innovativa consiste nel rendere possibile una presenza selettiva: non il documento, ma l'attributo; non l'identità intera, ma la qualità necessaria; non la massima conoscenza, ma la conoscenza proporzionata.

Da questa prospettiva derivano tre conseguenze. La prima è che la minimizzazione deve essere letta come principio architettuale e relazionale. Essa non riguarda soltanto la fase successiva alla raccolta, ma la legittimità della richiesta di attributi. La seconda è che i relying parties assumono una posizione di responsabilità qualificata, perché governano la domanda di identità e possono trasformare il wallet in strumento di libertà o di pressione informativa. La terza è che la sovra-esposizione dell'identità digitale costituisce un problema civilistico, da ricostruire attraverso GDPR, eIDAS 2.0, DSA e clausole generali del diritto privato.⁵⁰

La disciplina europea dell'identità digitale non deve essere letta come pura normazione tecnica. Essa incide sul modo in cui la persona appare nel mercato, nell'amministrazione, nella piattaforma, nel contratto. Ogni attributo richiesto è una forma di qualificazione giuridica; ogni attributo eccedente è una possibile lesione della misura personale.

Il compito del giurista è impedire che la tecnica renda naturale ciò che giuridicamente resta eccezionale: chiedere più identità del necessario. La persona non è un fascio illimitato di dati disponibili. È un centro di imputazione che l'ordinamento deve proteggere anche nella forma minima, discreta, selettiva della sua apparizione digitale.

Per questo la futura stagione del wallet non si giocherà soltanto sull'efficienza delle credenziali, ma sulla qualità giuridica delle richieste. Un ecosistema digitale maturo non è quello in cui tutti possono identificare tutti, ma quello in cui ciascuno può chiedere e conoscere soltanto ciò che serve. La civiltà del dato, se vuole restare civiltà della persona, deve diventare civiltà della misura.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

L'agrivoltaico come modello di composizione tra transizione energetica e tutela del suolo agricolo: profili giuridici e criticità

Agrivoltaics as a model of composition between energy transition and protection of agricultural land: legal profiles and critical issues

Fabio Tarantini

Dottorando di ricerca · Università degli Studi di Roma La Sapienza

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11814
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 23 luglio 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

FABIO TARANTINI,
*L'agrivoltaico come modello di
composizione tra transizione
energetica e tutela del suolo
agricolo: profili giuridici e
criticità*, in Riv. Cammino
Diritto, fasc. III/2026, ISSN
2532-9871.

ABSTRACT

Il presente contributo analizza l'agrivoltaico quale istituto giuridico emergente nell'ordinamento italiano, indagandone la capacità di comporre il conflitto strutturale tra l'accelerazione della transizione energetica e la tutela del suolo agricolo. Muovendo dal quadro costituzionale ridisegnato dalla L. cost. 1/2022 e dal sistema di pressioni convergenti derivanti dal Green Deal europeo, dal pacchetto Fit for 55, dal PNIEC e dal PNRR, l'articolo ricostruisce la definizione normativa dell'agrivoltaico introdotta dall'art. 22-bis del D.Lgs. 199/2021, ne esamina il regime autorizzativo alla luce del Testo Unico F.E.R. (D.Lgs. 190/2024) e ne valuta il sistema incentivante della Misura M2C2-I.1.1.

This article examines agrivoltaics as an emerging legal institution in the Italian legal order, investigating its capacity to reconcile the structural conflict between the acceleration of the energy transition and the protection of agricultural land. Starting from the constitutional framework reshaped by Constitutional Law 1/2022 and the system of converging pressures arising from the European Green Deal, the Fit for 55 package, the PNIEC and the PNRR, the article reconstructs the legal definition of agrivoltaics introduced by Article 22-bis of Legislative Decree 199/2021, examines its authorization regime in light of the Consolidated Text on Renewable Energy Sources (Legislative Decree 190/2024), and evaluates the incentive system under Measure M2C2-I.1.1.

SOMMARIO

1. Introduzione: la tensione tra produzione energetica e tutela del territorio	3
2. Fondamenti costituzionali e principi dell'ordinamento.	5
3. Definizione e tipologie dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano	8
4. Il regime autorizzativo: semplificazione con riserva	11
5. Gli incentivi PNRR e la sostenibilità economica del modello	14
6. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio e i meccanismi di controllo	17
7. L'agrivoltaico nella comparazione europea.	19
8. Criticità sistematiche e proposte de lege ferenda	22
9. Conclusioni	25

1. Introduzione: la tensione tra produzione energetica e tutela del territorio

La transizione energetica costituisce, senza tema di smentita, una delle sfide più complesse che gli ordinamenti giuridici contemporanei siano chiamati ad affrontare. Non si tratta, come potrebbe superficialmente apparire, di una questione meramente tecnica o economica, relegabile alla scelta tra diverse fonti di approvvigionamento energetico: è, piuttosto, una trasformazione profonda dei rapporti tra Stato e territorio, tra sviluppo economico e tutela ambientale, tra urgenza del presente e responsabilità verso le generazioni future¹. In questo quadro, il diritto amministrativo assume un ruolo centrale, poiché è attraverso i procedimenti autorizzativi, i regimi incentivanti e i meccanismi di controllo che si realizza — o si ostacola — la transizione verso un modello energetico decarbonizzato².

Il Green Deal europeo, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2019, ha impresso un'accelerazione senza precedenti a questo processo, elevando la neutralità climatica al 2050 a obiettivo strategico dell'Unione e ridisegnando l'intero quadro normativo in materia di energia e clima³. Il pacchetto legislativo «Fit for 55», adottato nel luglio 2021, ha tradotto questa ambizione in impegni vincolanti, innalzando al 55 per cento la riduzione delle emissioni nette di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e incrementando significativamente la quota di energia da fonti rinnovabili⁴. La Direttiva (UE) 2023/2413 (c.d. RED III) ha portato l'obiettivo di penetrazione delle rinnovabili al 42,5 per cento del consumo finale lordo di energia entro il 2030, con un'aspirazione al 45 per cento, determinando un fabbisogno di nuova capacità installata che, per l'Italia, risulta particolarmente impegnativo⁵.

Sul piano nazionale, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), nella versione aggiornata del giugno 2024, ha fissato un obiettivo di 131 GW di capacità rinnovabile installata entro il 2030, di cui circa 80 GW da fonte solare fotovoltaica⁶. Si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso, che richiede un tasso di installazione annuale di nuova capacità fotovoltaica dell'ordine di 8-10 GW — un ordine di grandezza superiore rispetto ai ritmi storici, che si sono attestati intorno ai 2-3 GW annui. L'entità dello sforzo richiesto rende evidente la necessità di mobilitare tutte le risorse territoriali disponibili, incluso il suolo agricolo, e spiega la centralità che l'agrivoltaico ha assunto nel dibattito sulla pianificazione energetica nazionale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha stanziato risorse ingenti per accelerare la transizione, con la Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica» che dedica specifiche misure allo sviluppo delle fonti rinnovabili e, in particolare, dell'agrivoltaico⁷. A queste fonti di pressione si aggiungono il Piano per la Transizione Ecologica, approvato nel marzo 2022, e le successive strategie settoriali che hanno progressivamente innalzato il livello di ambizione dell'ordinamento italiano in materia energetica e climatica.

1. Sulla complessità della transizione energetica come sfida giuridica, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile. Profili pubblicistici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 15 ss.; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2020, pp. 403 ss.

2. Sul ruolo del diritto amministrativo nella transizione ecologica, v. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, in Riv. quadrim. dir. amb., 2020, pp. 7 ss.; F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2022, pp. 579 ss.

3. Comunicazione della Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019. Per un'analisi giuridica, v. E. CHITI, D. BEVILACQUA, *Green Deal europeo e diritto dell'economia*, in Riv. dir. pubbl. comm., 2020, pp. 1 ss.

4. Comunicazione della Commissione, *Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM(2021) 550 final, 14 luglio 2021.

5. Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED III).

6. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), versione aggiornata giugno 2024, trasmessa alla Commissione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999.

7. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica», Componente 2 «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile», Investimento 1.1 «Sviluppo agrivoltaico».

Orbene, il raggiungimento di tali obiettivi richiede un'installazione massiccia di impianti fotovoltaici che, inevitabilmente, entra in conflitto con altre esigenze meritevoli di tutela. Il suolo agricolo, in primo luogo, rappresenta una risorsa finita e non rinnovabile, la cui consumazione è già oggetto di preoccupazione per gli effetti sulla sicurezza alimentare, sulla biodiversità e sull'equilibrio idrogeologico del territorio⁸. I dati dell'ISPRA attestano che l'Italia perde ogni anno circa 70 chilometri quadrati di suolo per effetto dell'urbanizzazione e dell'infrastrutturazione, con un tasso di consumo che si colloca ai vertici europei. L'installazione massiccia di impianti fotovoltaici a terra rischierebbe di accelerare ulteriormente questo processo, sottraendo alla funzione agricola superfici che, una volta impermeabilizzate o comunque destinate ad uso esclusivamente energetico, difficilmente tornerebbero alla coltivazione al termine della vita utile dell'impianto. Il paesaggio, in secondo luogo, costituisce un bene costituzionalmente protetto la cui alterazione ad opera di grandi impianti fotovoltaici a terra suscita resistenze diffuse, sovente tradottesi in contenzioso amministrativo⁹. Si configura, in altri termini, un conflitto strutturale tra due categorie di interessi pubblici — la promozione delle energie rinnovabili e la conservazione del territorio — che il diritto amministrativo è chiamato a comporre attraverso strumenti procedimentali e sostanziali adeguati.

La semplificazione amministrativa, invocata a gran voce dal legislatore europeo e nazionale come chiave per superare la lentezza burocratica che frena l'installazione di nuova capacità rinnovabile, non può risolversi nella mera eliminazione di passaggi procedimentali o nell'indebolimento delle tutele ambientali e paesaggistiche. Come ha efficacemente osservato Cassese, la semplificazione è un concetto «ingannevole, perché sembra promettere la facilità, mentre richiede la complessità»¹⁰. La sfida, dunque, non è semplificare in senso meramente riduttivo, bensì trovare forme organizzative e procedimentali che consentano di perseguire simultaneamente obiettivi apparentemente confliggenti — ciò che Mattarella ha definito il superamento della «trappola delle leggi»¹¹. Come ha evidenziato Falcon, la storia della semplificazione amministrativa in Italia è paradossalmente una storia di complicazione: ogni tentativo di semplificare ha prodotto nuove norme, nuove eccezioni, nuovi regimi speciali che hanno incrementato la complessità complessiva del sistema, in un circolo vizioso che può essere spezzato soltanto ripensando radicalmente l'approccio alla regolazione¹². Il rischio che l'agrivoltaico cada nella medesima trappola — un istituto concepito per semplificare che finisce per complicare — è tutt'altro che remoto, come la nostra analisi dimostrerà.

È in questo contesto che l'agrivoltaico si propone come modello di composizione del conflitto. Non si tratta, a nostro avviso, di una mera innovazione tecnologica — la compresenza di pannelli fotovoltaici e coltivazioni agricole sullo stesso terreno — bensì di un vero e proprio istituto giuridico che aspira a trasformare il conflitto tra produzione energetica e tutela del suolo in una forma di coesistenza regolata¹³. L'agrivoltaico, nella sua configurazione normativa, non elimina la tensione tra i diversi interessi in gioco, ma la istituzionalizza, prevedendo parametri tecnici, requisiti funzionali e meccanismi di controllo che dovrebbero garantire la contestuale realizzazione degli obiettivi energetici e agricoli.

Senonché, la disciplina dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano presenta criticità significative che meritano un'indagine approfondita. La definizione normativa, introdotta dall'art. 22-bis del D.Lgs.

8. *Sul consumo di suolo agricolo in Italia*, v. il Rapporto ISPRA-SNPA Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, ed. 2024. *Sul rapporto tra energia rinnovabile e uso del suolo*, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 120 ss.

9. *Sulla tutela del paesaggio in relazione agli impianti fotovoltaici*, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 245 ss.

10. S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, pp. 699 ss.

11. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 85 ss.

12. G. FALCON, *Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2014, pp. 395 ss.

13. *Per una ricostruzione dell'agrivoltaico come istituto giuridico*, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 156 ss.

199/2021, solleva questioni interpretative non trascurabili. Il regime autorizzativo, ridefinito dal Testo Unico FER (D.Lgs. 190/2024), oscilla tra semplificazione e complessità. Il sistema incentivante del PNRR, pur generoso, pone interrogativi sulla sostenibilità economica del modello nel lungo periodo. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio — impianti formalmente qualificati come agrivoltaici ma sostanzialmente identici a fotovoltaico a terra — rappresenta una minaccia concreta all'integrità del sistema. La comparazione con le esperienze europee, segnatamente francese, tedesca e spagnola, rivela soluzioni istituzionali che l'Italia non ha ancora adottato.

Vi è, peraltro, un aspetto della questione che merita di essere evidenziato sin dall'introduzione. L'agrivoltaico non è soltanto un problema di diritto dell'energia o di diritto dell'ambiente: è, in senso più profondo, un problema di diritto amministrativo generale, che investe le categorie fondamentali del procedimento, della discrezionalità, della composizione degli interessi e della semplificazione. Come hanno osservato Fracchia e Pantalone, il diritto delle energie rinnovabili costituisce un «laboratorio» nel quale le tensioni strutturali del diritto amministrativo contemporaneo — tra celerità e ponderazione, tra semplificazione e tutela, tra efficienza e partecipazione — si manifestano con particolare intensità¹⁴. L'agrivoltaico, per la sua natura intrinsecamente bifunzionale, amplifica queste tensioni, poiché richiede all'amministrazione di valutare simultaneamente profili energetici, agronomici, paesaggistici e ambientali, con un grado di complessità istruttoria che sfida i modelli procedurali tradizionali. In questo senso, la riflessione sull'agrivoltaico trascende la specificità settoriale e assume rilevanza per il diritto amministrativo tout court, contribuendo alla elaborazione di categorie e strumenti che potranno essere utilmente impiegati anche in altri ambiti della transizione ecologica.

È opportuno altresì segnalare che la letteratura giuridica italiana sull'agrivoltaico è ancora relativamente scarsa, soprattutto se confrontata con la crescente attenzione che il tema riceve nella letteratura tecnica e agronomica. Questa asimmetria riflette, probabilmente, la novità dell'istituto e la sua recente codificazione normativa, ma costituisce anche un limite alla comprensione giuridica di un fenomeno destinato ad assumere dimensioni crescenti negli anni a venire. Il presente contributo aspira, nel suo piccolo, a contribuire al colmamento di questa lacuna, offrendo una trattazione sistematica che tenga conto delle molteplici dimensioni — costituzionale, amministrativa, comparata, economica — dell'agrivoltaico.

Il presente contributo si propone dunque di affrontare queste questioni in modo sistematico, muovendo dai fondamenti costituzionali (§ 2) alla definizione normativa (§ 3), dal regime autorizzativo (§ 4) agli incentivi (§ 5), dal rischio dell'agrivoltaico fittizio (§ 6) alla comparazione europea (§ 7), per giungere infine a proposte de lege ferenda (§ 8) e conclusioni (§ 9). La tesi che si intende sostenere è che l'agrivoltaico rappresenta una sintesi possibile ma incompiuta del conflitto tra transizione energetica e tutela del suolo, il cui successo dipende non soltanto dalla qualità delle norme ma dalla capacità delle istituzioni di governare la complessità — una capacità che, allo stato, appare ancora largamente insufficiente¹⁵.

2. Fondamenti costituzionali e principi dell'ordinamento

L'analisi della disciplina dell'agrivoltaico non può prescindere da una ricostruzione dei fondamenti costituzionali che ne sorreggono la ratio e ne delimitano l'ambito. La Legge costituzionale 11 febbraio

¹⁴ F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 25 ss.

¹⁵ Sul tema della capacità istituzionale nella transizione ecologica, v. F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, pp. 35 ss.

2022, n. 1, ha profondamente inciso sull'assetto dei principi fondamentali della Carta, introducendo nell'art. 9, secondo comma, il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» e inserendo nell'art. 41 il limite dell'ambiente accanto a quelli della sicurezza, della libertà e della dignità umana¹⁶. Non è ardito sostenere che questa riforma abbia determinato un mutamento qualitativo nel sistema dei valori costituzionali, elevando la tutela ambientale da principio implicito, ricavabile in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a valore esplicito e primario dell'ordinamento¹⁷.

Per quanto concerne l'agrivoltaico, il nuovo assetto costituzionale opera in modo bidirezionale. Da un lato, la tutela dell'ambiente e della biodiversità rafforza la legittimazione degli obiettivi di decarbonizzazione e transizione energetica, poiché il contrasto al cambiamento climatico è funzionale alla preservazione degli ecosistemi e alla tutela delle generazioni future. Dall'altro lato, la medesima norma costituzionale fonda la protezione del suolo agricolo come componente essenziale dell'equilibrio ecosistemico, della biodiversità e della resilienza territoriale. L'agrivoltaico si colloca, dunque, all'intersezione di due declinazioni del medesimo valore costituzionale, aspirando a realizzarle entrambe attraverso la compresenza funzionale di produzione energetica e attività agricola¹⁸.

Il principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, costituisce un ulteriore fondamento della disciplina in esame. Come ha magistralmente ricostruito MERUSI, il buon andamento non si risolve nella mera efficienza dell'azione amministrativa, ma implica un canone di razionalità complessiva che orienta l'organizzazione e il procedimento verso il migliore perseguimento dell'interesse pubblico¹⁹. In materia di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, il buon andamento impone che i procedimenti siano strutturati in modo da garantire tempi certi e ragionevoli, senza tuttavia sacrificare la completezza dell'istruttoria e la ponderazione degli interessi coinvolti. La semplificazione amministrativa, in questa prospettiva, non è un fine in sé ma uno strumento al servizio del buon andamento, che trova il suo limite nella necessità di assicurare la qualità della decisione amministrativa²⁰.

Il principio di proporzionalità, pur non espressamente enunciato nella Costituzione italiana, opera come canone generale dell'azione amministrativa, consolidatosi nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale anche per effetto dell'influenza del diritto dell'Unione europea²¹. In relazione all'agrivoltaico, la proporzionalità rileva sotto molteplici profili. I requisiti tecnici imposti dalla normativa — altezza minima dei moduli, percentuale massima di copertura del suolo, mantenimento della produttività agricola — devono essere proporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti: requisiti eccessivamente stringenti rischierebbero di rendere economicamente insostenibile l'agrivoltaico, vanificandone la funzione di strumento della transizione; requisiti troppo laschi, per converso, aprirebbero la strada all'agrivoltaico fittizio, tradendo la ratio dell'istituto. Analogamente, le condizioni e i vincoli imposti nel procedimento

16. Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

17. Prima della riforma del 2022, la tutela dell'ambiente era ricavata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale quale valore trasversale, a partire da Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641. V. R. FERRARA, La tutela dell'ambiente, cit., pp. 18 ss.

18. F. DE LEONARDIS, Lo Stato ecologico, cit., pp. 25 ss., ove si evidenzia la tensione tra diverse declinazioni della tutela ambientale.

19. F. MERUSI, Buon andamento dell'amministrazione, in Enciclopedia giuridica, vol. V, Treccani, Roma, 1988.

20. Sulla semplificazione come strumento del buon andamento, v. F. SAITTA, Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale nelle più recenti riforme, in Dir. amm., 2020, pp. 45 ss.; A. POLICE, Riflessioni in tema di semplificazione delle forme e degli strumenti di azione amministrativa, in Dir. amm., 2004, pp. 651 ss.

21. Sul principio di proporzionalità nell'ordinamento italiano, v. F.G. SCOCA, Procedimento amministrativo, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 130 ss.

autorizzativo devono essere proporzionati alla specificità dell'impianto e del contesto territoriale, evitando tanto l'eccesso di tutela quanto l'insufficienza della valutazione²².

Il principio di sussidiarietà verticale, sancito dall'art. 118 della Costituzione nel testo riformato dalla L. cost. 3/2001, assume rilevanza decisiva nella distribuzione delle competenze autorizzative in materia di impianti agrivoltaici. La materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è ascrivita alla potestà legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., il che determina un riparto di competenze tra Stato e Regioni che si è rivelato, nella prassi, fonte di incertezze e conflittualità²³. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la disciplina delle fonti rinnovabili intercetta trasversalmente molteplici materie — energia, ambiente, governo del territorio, tutela dei beni culturali e paesaggistici — con la conseguenza che il legislatore statale conserva un ruolo di coordinamento e di fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio²⁴. In materia di agrivoltaico, questa distribuzione è ulteriormente complicata dal fatto che la definizione delle aree idonee, prevista dall'art. 20 del D.Lgs. 199/2021, è rimessa alle Regioni sulla base dei criteri fissati dal decreto ministeriale, con il rischio di una frammentazione normativa che ostacola la certezza del diritto e la programmabilità degli investimenti.

La dimensione della sussidiarietà orizzontale, prevista dal medesimo art. 118, quarto comma, Cost., merita altresì considerazione. Come ha sottolineato Giglioni, l'amministrazione condivisa rappresenta un paradigma in cui i cittadini e le formazioni sociali partecipano attivamente alla cura degli interessi generali²⁵. In materia di agrivoltaico, questa prospettiva si concretizza nella possibilità di coinvolgere le comunità locali e gli agricoltori non come meri destinatari della regolazione, ma come attori della transizione energetica, attraverso strumenti quali le comunità energetiche rinnovabili e l'autoconsumo collettivo. L'agrivoltaico comunitario, in cui la produzione energetica è gestita direttamente dagli agricoltori riuniti in forme associative, rappresenta un'applicazione concreta di questo principio, sebbene la normativa vigente non lo disciplini in modo specifico.

La tensione tra tutela dell'ambiente come valore intergenerazionale e urgenza della transizione energetica rappresenta, a nostro avviso, il nodo costituzionale più delicato della materia. La clausola «anche nell'interesse delle future generazioni», introdotta nell'art. 9 Cost., proietta la tutela ambientale in una dimensione temporale che trascende gli interessi delle generazioni presenti, imponendo una valutazione di lungo periodo che può entrare in conflitto con l'urgenza di installare rapidamente nuova capacità rinnovabile²⁶. Come ha osservato De Leonardis nella sua ricostruzione dello «Stato ecologico», la transizione ecologica richiede un ripensamento complessivo delle categorie del diritto pubblico, che non può risolversi nella mera accelerazione dei procedimenti ma deve investire le strutture stesse dell'organizzazione amministrativa e della decisione pubblica²⁷. L'agrivoltaico, in questo senso, rappresenta un tentativo di superare la contrapposizione tra breve e lungo periodo, proponendo una soluzione che consenta di produrre energia rinnovabile oggi senza compromettere la capacità produttiva agricola di domani. La sfida è di considerevole complessità concettuale e pratica, poiché implica la costruzione di un quadro normativo che sia al contempo stabile — per garantire la certezza degli investimenti — e flessibile

22. M.A. SANDULLI, Il procedimento, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1035 ss.

23. In materia di riparto di competenze in materia energetica, v. Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383; Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119.

24. Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 67. V. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 78 ss.

25. F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 590 ss.

26. Sulla dimensione intergenerazionale della tutela ambientale, v. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 30 ss.

27. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 42 ss.

— per adattarsi all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie disponibili. Come ha scritto Benvenuti nella sua celebre riflessione sulla funzione amministrativa, il procedimento è il luogo in cui l'ordinamento «si fa», momento per momento, attraverso l'interazione tra norma e realtà²⁸. L'agrivoltaico, con la sua intrinseca dinamicità, richiede un procedimento che sia esso stesso dinamico: non un atto puntuale di autorizzazione, ma un processo continuo di governance della compresenza tra energia e agricoltura.

La tensione tra tutela dell'ambiente come valore intergenerazionale e urgenza della transizione energetica merita un ulteriore approfondimento. Il legislatore costituzionale, inserendo la clausola intergenerazionale nell'art. 9, ha introdotto un parametro temporale nella valutazione degli interessi che complica significativamente il bilanciamento. Quando un'amministrazione è chiamata a decidere sull'autorizzazione di un impianto agrivoltaico, deve considerare non soltanto gli effetti immediati — la produzione di energia rinnovabile, l'impatto sul paesaggio, l'incidenza sull'attività agricola — ma anche gli effetti di lungo periodo: il contributo alla decarbonizzazione a beneficio delle generazioni future, la reversibilità o irreversibilità dell'occupazione del suolo, la preservazione della capacità produttiva agricola per i decenni a venire. Questa proiezione temporale della valutazione amministrativa non trova, allo stato, strumenti procedimentali adeguati: la VIA, pur prevedendo la considerazione degli effetti a lungo termine, è strutturata prevalentemente come una valutazione puntuale, non come un monitoraggio dinamico; l'autorizzazione unica, una volta rilasciata, fissa le condizioni dell'esercizio per l'intera durata dell'impianto, senza meccanismi istituzionalizzati di revisione in funzione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle condizioni ambientali. L'agrivoltaico, con il suo obbligo di monitoraggio periodico della produttività agricola, introduce un embrione di questa dimensione temporale nella governance dell'impianto, ma in modo ancora insufficiente e limitato ai profili agronomici.

Merita infine di essere richiamato il principio di buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il diritto di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale, equo e entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. Questo principio, pur rivolto primariamente alle istituzioni europee, esercita un'influenza significativa anche sugli ordinamenti nazionali, contribuendo a definire uno standard di qualità dell'azione amministrativa che si proietta anche sulla materia autorizzativa in esame²⁹. In particolare, il diritto ad un termine ragionevole di trattazione rafforza la legittimità delle misure di semplificazione procedimentale, a condizione che queste non si traducano in una riduzione delle garanzie sostanziali dei soggetti coinvolti. Il principio di buona amministrazione europea, letto in combinato con il buon andamento di cui all'art. 97 Cost., configura un parametro di razionalità dell'azione amministrativa che vincola il legislatore nella definizione dei regimi autorizzativi e l'amministrazione nella loro applicazione concreta, orientando verso soluzioni che contemperino celerità e qualità della decisione³⁰.

3. Definizione e tipologie dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano

La definizione normativa dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano ha seguito un percorso accidentato, segnato da interventi legislativi stratificati e da una regolazione tecnica di dettaglio che ha progressivamente precisato i contorni dell'istituto. Il punto di svolta è rappresentato dall'art. 22-bis del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera f), del decreto-legge 24 febbraio

²⁸ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., pp. 125 ss.

²⁹ Art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. V. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 145 ss.

³⁰ V. CERULLI IRELLI, *Liberalizzazioni e semplificazioni*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 617 ss.

2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41³¹. Questa disposizione, inserita nel corpo del decreto legislativo di recepimento della Direttiva RED II, ha per la prima volta fornito una base legislativa alla nozione di impianto agrivoltaico, che fino a quel momento era rimasta confinata nell'ambito della regolazione tecnica e delle linee guida ministeriali.

L'art. 22-bis definisce l'impianto agrivoltaico come un «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione», prevedendo che tali impianti possano accedere agli incentivi previsti dalla normativa a condizione che rispettino determinati requisiti tecnico-agronomici. La norma opera, tuttavia, una distinzione fondamentale tra due tipologie di impianti. Da un lato, l'agrivoltaico «semplice», che si limita a garantire la continuità dell'attività agricola senza particolari requisiti strutturali, e che accede a un regime autorizzativo agevolato ma non agli incentivi tariffari specifici. Dall'altro lato, l'agrivoltaico «avanzato» o «innovativo», che deve rispondere a requisiti tecnici più stringenti in termini di elevazione dei moduli dal suolo, limitazione della copertura, e adozione di sistemi di monitoraggio della produttività agricola, e che accede sia al regime autorizzativo agevolato sia agli incentivi tariffari dedicati³².

La specificazione dei requisiti tecnici è stata demandata a un complesso apparato di regolazione secondaria, in cui un ruolo centrale è svolto dalle Linee Guida elaborate congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE)³³. Queste Linee Guida, pubblicate nel giugno 2022 e successivamente aggiornate, hanno introdotto un sistema di parametri tecnici di notevole complessità, che meritano di essere esaminati nel dettaglio.

Il primo requisito concerne l'altezza minima dei moduli fotovoltaici dal suolo, fissata in almeno 2,10 metri per gli impianti agrivoltaici avanzati. Questa soglia è stata determinata con riferimento alla necessità di consentire il passaggio delle macchine agricole al di sotto dei moduli, garantendo la continuità delle operazioni colturali meccanizzate. Si tratta di un parametro che, pur rispondendo a una logica agronomica comprensibile, presenta profili di rigidità non trascurabili: come vedremo, non tutte le colture richiedono il medesimo spazio verticale, e un'altezza minima uniforme può risultare eccessiva per alcune tipologie di coltivazione e insufficiente per altre³⁴.

Il secondo requisito riguarda la percentuale massima di copertura del suolo da parte dei moduli fotovoltaici, fissata nel 40 per cento della superficie agricola utilizzata. Questo parametro mira a garantire che una porzione significativa del terreno resti disponibile per l'attività agricola e che l'irraggiamento solare raggiunga le colture in misura sufficiente a preservarne la produttività. La soglia del 40 per cento è stata oggetto di dibattito nella comunità scientifica e tra gli operatori del settore, con posizioni divergenti circa la sua adeguatezza: alcuni ritengono che sia troppo restrittiva, limitando eccessivamente la capacità di generazione energetica dell'impianto; altri, per converso, la considerano troppo permissiva, soprattutto in relazione a colture particolarmente esigenti in termini di irraggiamento³⁵.

³¹ Art. 22-bis del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, inserito dall'art. 12, comma 1, lett. f), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

³² La distinzione tra agrivoltaico semplice e avanzato è contenuta nell'art. 22-bis, commi 1 e 2, del D.Lgs. 199/2021, e ulteriormente precisata nelle Linee Guida MASE-CREA-ENEA-GSE.

³³ Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici, pubblicate dal MASE in collaborazione con CREA, ENEA e GSE, giugno 2022.

³⁴ Per un'analisi critica dei parametri tecnici, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 162 ss.

Il terzo requisito, di natura funzionale più che strutturale, impone il mantenimento della continuità dell'attività agricola sul sito di installazione, attestata dalla redazione di un piano colturale e dalla verifica periodica della produttività. A tal fine, le Linee Guida hanno introdotto l'indice LAND (Land Alteration Neutrality for Development), che misura l'impatto dell'impianto fotovoltaico sull'uso del suolo, e hanno stabilito che la produttività agricola dell'area interessata dall'impianto agrivoltaico non debba scendere al di sotto del 60 per cento rispetto alla produttività della medesima area in assenza dell'impianto, ovvero rispetto alla produttività di un'area di controllo di analoghe caratteristiche³⁶. Questo parametro è particolarmente significativo perché rappresenta il criterio sostanziale di distinzione tra l'agrivoltaico genuino e l'agrivoltaico fittizio: un impianto che non garantisca almeno il 60 per cento della produttività agricola pre-esistente non può essere qualificato come agrivoltaico avanzato e, conseguentemente, non può accedere agli incentivi tariffari dedicati.

L'analisi critica della definizione normativa evidenzia profili di ambiguità e di potenziale inadeguatezza che meritano di essere segnalati. In primo luogo, la rigidità dei parametri tecnici — altezza minima, copertura massima, soglia di produttività — rischia di non tenere conto della estrema eterogeneità delle condizioni agronomiche, pedologiche e climatiche del territorio italiano. Un parametro adeguato per le colture cerealicole della pianura padana può risultare del tutto inadatto per le coltivazioni arboree dell'Italia meridionale o per il pascolo nelle aree collinari e montane. In secondo luogo, la distinzione tra agrivoltaico semplice e avanzato, pur comprensibile nella sua ratio — riservare gli incentivi più generosi agli impianti che garantiscono effettivamente la compresenza funzionale di energia e agricoltura — crea una zona grigia nella quale impianti che contribuiscono significativamente alla transizione energetica e alla tutela del suolo possono trovarsi esclusi dal sistema incentivante per il mancato rispetto di un singolo parametro tecnico³⁷.

In terzo luogo, la nozione stessa di «continuità dell'attività agricola» solleva questioni interpretative non banali. Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se la conversione da una coltura intensiva a una coltura estensiva — più compatibile con la presenza dei pannelli ma meno produttiva — integri la continuità richiesta dalla norma, o se la sostituzione di una coltura con un'altra, pur sempre agricola, possa essere considerata compatibile con il requisito. La risposta a queste domande dipende, in ultima analisi, dalla funzione che si attribuisce all'istituto dell'agrivoltaico: se la finalità è la mera conservazione dell'uso agricolo del suolo, una certa flessibilità nella scelta delle colture appare ammissibile; se, per converso, l'obiettivo è il mantenimento della specifica capacità produttiva pre-esistente, la rigidità del parametro di produttività al 60 per cento potrebbe risultare, al contempo, troppo e troppo poco. Troppo, perché impone un livello di produttività che può essere difficile da raggiungere in presenza di pannelli; troppo poco, perché accetta una riduzione del 40 per cento della produttività come compatibile con la «continuità» dell'attività agricola³⁸.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione concerne la dimensione dinamica della definizione. L'agrivoltaico è una tecnologia in rapida evoluzione: i sistemi di tracciamento solare, i moduli bifacciali, le soluzioni di integrazione colturale si perfezionano anno dopo anno, con potenzialità che oggi sono soltanto intraviste. Una definizione normativa eccessivamente rigida rischia di «cristallizzare» lo stato

³⁵. Le posizioni divergenti sulla soglia di copertura sono documentate nelle osservazioni alla consultazione pubblica sulle Linee Guida agrivoltaiche, disponibili sul sito del MASE.

³⁶. Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici, cit., par. 3.2. Sull'indice LAND, v. *ivi*, par. 3.3.

³⁷. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 168 ss.

³⁸. Si tratta di una questione interpretativa

della tecnologia al momento della sua adozione, impedendo o ritardando l'accesso ai benefici normativi per soluzioni innovative che, pur non conformi ai parametri vigenti, realizzano più efficacemente la compresenza tra energia e agricoltura. Come ha evidenziato Giglioni nella sua riflessione sui metodi europei di coordinamento, la regolazione dei fenomeni complessi richiede strumenti flessibili e adattivi, capaci di apprendere dall'esperienza e di evolvere con il proprio oggetto³⁹. La previsione di un meccanismo di revisione periodica dei parametri tecnici — non meramente eventuale, ma obbligatoria, con cadenza almeno triennale — rappresenterebbe una garanzia di aggiornamento della definizione in funzione dell'evoluzione tecnologica e delle evidenze empiriche.

Nondimeno, è doveroso riconoscere che la definizione normativa dell'agrivoltaico rappresenta un passo avanti significativo rispetto alla situazione anteriore, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi cornice giuridica specifica. La scelta del legislatore di codificare i requisiti tecnici, pur con i limiti evidenziati, offre un grado di certezza del diritto che gli operatori economici e le amministrazioni procedenti possono utilizzare come riferimento, riducendo — almeno in parte — il margine di discrezionalità che caratterizzava le valutazioni caso per caso in assenza di parametri normativi⁴⁰.

Da ultimo, è opportuno richiamare la questione della qualificazione giuridica dell'agrivoltaico in relazione alle categorie tradizionali del diritto urbanistico e dell'edilizia. Gli impianti agrivoltaici, per le loro caratteristiche strutturali — strutture di sostegno elevate, moduli fotovoltaici, cabine di trasformazione, sistemi di monitoraggio — presentano una rilevanza urbanistico-edilizia non trascurabile che solleva la questione della loro classificazione nel quadro delle categorie previste dal Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001). La giurisprudenza non ha ancora elaborato un orientamento consolidato in materia, oscillando tra la qualificazione come «impianti tecnologici» assimilabili agli impianti di produzione energetica e la considerazione della loro incidenza sul territorio come «trasformazione urbanistica ed edilizia» soggetta a titolo abilitativo. La soluzione di questa questione non è priva di conseguenze pratiche, poiché incide sulla determinazione degli oneri di urbanizzazione, sull'applicabilità delle norme sulle distanze e sulle altezze, e sulla possibilità di localizzare gli impianti in zone agricole sottoposte a vincoli urbanistici⁴¹. Una chiarificazione legislativa su questo punto sarebbe auspicabile, anche al fine di prevenire il contenzioso che inevitabilmente si genera in presenza di incertezze qualificatorie.

4. Il regime autorizzativo: semplificazione con riserva

Il regime autorizzativo degli impianti agrivoltaici rappresenta uno dei profili più complessi e controversi della disciplina in esame. Il quadro normativo, già stratificato e di non agevole lettura, è stato ulteriormente ridefinito dal Testo Unico per le Fonti Energetiche Rinnovabili (D.Lgs. 19 dicembre 2024, n. 190, di seguito TU FER), che ha operato un riordino complessivo dei procedimenti autorizzativi in materia di energie rinnovabili, intervenendo anche sulla disciplina specifica dell'agrivoltaico⁴².

³⁹ F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 95 ss., sulla necessità di strumenti regolatori adattivi. che, per quanto a nostra conoscenza, non è stata ancora affrontata dalla giurisprudenza. La risposta dovrà tenere conto della ratio complessiva dell'istituto e del principio di proporzionalità.

⁴⁰ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 85 ss., sulla certezza del diritto come valore dell'ordinamento amministrativo.

⁴¹ Sulla qualificazione urbanistico-edilizia degli impianti fotovoltaici, v. F.G. SCOCA, *Procedimento amministrativo*, cit., pp. 280 ss.; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 12 gennaio 2023, n. 78.

⁴² D.Lgs. 19 dicembre 2024, n. 190, «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili» (c.d. Testo Unico FER o TU FER).

Il sistema autorizzativo per gli impianti da fonti rinnovabili si articola, come noto, su tre livelli di complessità procedimentale: l'Autorizzazione Unica (AU), disciplinata dall'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), disciplinata dall'art. 6 del D.Lgs. 28/2011 e successivamente modificata; la comunicazione di inizio lavori o attività libera, per gli impianti di dimensioni più contenute⁴³. La collocazione dell'agrivoltaico all'interno di questo sistema dipende dalla tipologia dell'impianto, dalla sua potenza e dalla sua localizzazione, con una molteplicità di variabili che rendono la determinazione del regime applicabile un esercizio interpretativo tutt'altro che agevole.

Per gli impianti agrivoltaici avanzati, il TU FER ha previsto un regime tendenzialmente semplificato, riconoscendo la specificità di questa tipologia impiantistica e la sua compatibilità con la tutela del suolo agricolo. In particolare, gli impianti agrivoltaici che rispettano i requisiti tecnici previsti dall'art. 22-bis del D.Lgs. 199/2021 e dalla normativa attuativa possono accedere alla PAS anche per potenze superiori a quelle ordinariamente previste per il fotovoltaico a terra, a condizione che siano ubicati in aree non sottoposte a vincoli paesaggistici, ambientali o storico-culturali⁴⁴. Si tratta di una scelta di favore del legislatore che riflette la ratio dell'istituto: l'agrivoltaico, in quanto modello di compresenza tra energia e agricoltura, merita un trattamento autorizzativo più favorevole rispetto al fotovoltaico convenzionale, che comporta l'occupazione esclusiva del suolo.

Tuttavia, è opportuno evidenziare che tale semplificazione incontra limiti significativi. In primo luogo, il ruolo delle Soprintendenze nella valutazione degli impianti ubicati in aree di interesse paesaggistico resta immutato, con la conseguenza che la semplificazione procedimentale non opera là dove è più necessaria — nelle aree rurali di pregio paesaggistico, che spesso sono anche quelle più vocate per l'agrivoltaico⁴⁵. La giurisprudenza ha più volte affermato che la tutela paesaggistica non è recessiva rispetto alla promozione delle energie rinnovabili, anche alla luce della riforma costituzionale del 2022. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 119 del 2010 e n. 49 del 2011, ha chiarito che le Regioni non possono introdurre limiti generali all'installazione di impianti da fonti rinnovabili per ragioni paesaggistiche, ma ha al contempo ribadito che la valutazione caso per caso dell'impatto paesaggistico resta un passaggio necessario del procedimento autorizzativo⁴⁶.

In secondo luogo, la disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), prevista dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si applica agli impianti agrivoltaici al superamento delle soglie dimensionali stabilite dalla normativa, con la conseguenza che i grandi impianti restano assoggettati a un procedimento di elevata complessità e durata⁴⁷. La VIA, nella sua configurazione attuale, rappresenta uno dei principali fattori di rallentamento nella realizzazione degli impianti rinnovabili, con tempi medi che la letteratura e la prassi attestano significativamente superiori ai termini normativi. Il TU FER ha introdotto misure volte ad accelerare la procedura di VIA per gli impianti da fonti rinnovabili, inclusa la previsione di commissioni tecniche specializzate e termini perentori, ma l'efficacia di tali misure è ancora tutta da verificare nella prassi applicativa⁴⁸.

⁴³ Art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Autorizzazione Unica); art. 6 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (PAS). V. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 95 ss.

⁴⁴ TU FER, D.Lgs. 190/2024, art. 12, che definisce i regimi autorizzativi in funzione della tipologia e della potenza dell'impianto.

⁴⁵ Sul ruolo delle Soprintendenze nei procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 260 ss.

⁴⁶ Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 49. V. altresì Corte cost., 26 luglio 2022, n. 177, in tema di bilanciamento tra energia rinnovabile e tutela paesaggistica.

⁴⁷ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte Seconda, Titolo III, in materia di valutazione di impatto ambientale. V. F.G. SCOCA, *Procedimento amministrativo*, cit., pp. 245 ss.

⁴⁸ TU FER, D.Lgs. 190/2024, art. 25, in materia di VIA per gli impianti da fonti rinnovabili.

Un profilo di particolare rilievo è rappresentato dalla disciplina delle aree idonee, introdotta dall'art. 20 del D.Lgs. 199/2021 e attuata con il decreto ministeriale 21 giugno 2024. Questa disciplina individua le aree nelle quali l'installazione di impianti da fonti rinnovabili è soggetta a un regime autorizzativo semplificato, in ragione della ridotta sensibilità ambientale e paesaggistica del sito. Per gli impianti agrivoltaici, l'inclusione del sito tra le aree idonee comporta l'applicazione della PAS anche per potenze elevate e la riduzione dei termini procedurali⁴⁹. La delega alle Regioni per la definizione puntuale delle aree idonee sul proprio territorio ha tuttavia determinato una significativa eterogeneità nella regolazione, con alcune Regioni che hanno adottato criteri restrittivi e altre che hanno proceduto con maggiore apertura, con evidenti ricadute sulla certezza del diritto e sulla parità di trattamento degli operatori economici.

La conferenza di servizi, disciplinata dagli artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta lo strumento procedimentale ordinario per la composizione degli interessi coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica degli impianti rinnovabili. La riforma operata dal D.Lgs. 127/2016 ha introdotto la conferenza semplificata in modalità asincrona come modalità ordinaria, con la conferenza simultanea riservata ai casi di particolare complessità⁵⁰. In materia di agrivoltaico, la conferenza di servizi assume un rilievo peculiare, poiché è nella sede conferenziale che si realizza la composizione tra le esigenze della transizione energetica, la tutela del paesaggio, la protezione del suolo agricolo e gli altri interessi pubblici coinvolti. Come ha evidenziato CALABRÒ, la riforma della conferenza di servizi ha perseguito l'obiettivo della semplificazione attraverso la previsione del silenzio-assenso delle amministrazioni convocate che non si esprimano entro il termine, con una «rivoluzione copernicana» che tuttavia non ha eliminato le resistenze delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli⁵¹.

Il silenzio-assenso, nel contesto dei procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili, rappresenta un istituto di cruciale importanza e di non minore problematicità. La Corte costituzionale, con le già citate sentenze n. 119 del 2010 e n. 49 del 2011, ha chiarito che il silenzio-assenso è compatibile con la tutela degli interessi sensibili — paesaggio, ambiente, salute — soltanto a condizione che sia adeguatamente bilanciato con meccanismi di salvaguardia⁵². Il Consiglio di Stato, con l'Adunanza Plenaria n. 17 del 2016, ha ulteriormente precisato i limiti del silenzio-assenso in materia di interessi sensibili, affermando che l'inerzia dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo non può equivalere ad assenso quando sia in gioco la protezione di valori costituzionali primari⁵³. La giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato in materia di impianti fotovoltaici e agrivoltaici è ormai copiosa e rivela un orientamento non univoco, con pronunce che talora privilegiano la semplificazione e la celerità del procedimento, e talaltra accordano prevalenza alle esigenze di tutela paesaggistica e ambientale, confermando la persistenza di una tensione che la norma non ha saputo risolvere in via definitiva⁵⁴.

Un aspetto spesso trascurato ma di grande rilevanza pratica riguarda la dimensione temporale del procedimento autorizzativo. I termini per la conclusione dell'Autorizzazione Unica sono fissati in 90

⁴⁹ Art. 20 del D.Lgs. 199/2021 e DM 21 giugno 2024 sulla individuazione delle aree idonee. V. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 140 ss.

⁵⁰ Artt. 14-14-quinquies della L. 7 agosto 1990, n. 241, come modificati dal D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127. V. M. CALABRÒ, *La riforma della conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 789 ss.

⁵¹ M. CALABRÒ, *La riforma della conferenza di servizi*, cit., pp. 795 ss.

⁵² Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 49.

⁵³ Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

⁵⁴ Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa in materia di impianti fotovoltaici, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 185 ss.

giorni dall'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, elevati a 150 giorni in caso di necessità di Via. Nella prassi, tuttavia, questi termini sono sistematicamente disattesi, con tempi medi di rilascio che la letteratura e i rapporti di settore attestano nell'ordine di 12-24 mesi, con punte che raggiungono i 36 mesi nelle aree più problematiche⁵⁵. Per gli impianti agrivoltaici, ai tempi del procedimento autorizzativo si aggiungono quelli per l'accesso agli incentivi, che richiedono una procedura autonoma presso il GSE con i propri tempi e le proprie complessità. L'effetto cumulativo di questi ritardi è particolarmente penalizzante per gli impianti agrivoltaici incentivati dal PNRR, che devono entrare in esercizio entro il giugno 2026: un operatore che avvia il procedimento autorizzativo nel 2024 potrebbe non ottenere l'autorizzazione in tempo utile per completare la realizzazione dell'impianto entro la scadenza del PNRR, con il rischio di perdere l'accesso agli incentivi e di compromettere la sostenibilità economica dell'investimento.

La giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato in materia di impianti fotovoltaici e rinnovabili in genere offre un quadro articolato del contenzioso che si genera intorno ai procedimenti autorizzativi. Il TAR Lazio, con una giurisprudenza ormai consolidata, ha affermato che il diniego di autorizzazione fondato esclusivamente sulla tutela del paesaggio deve essere adeguatamente motivato e non può risolversi in una generica invocazione del valore paesaggistico dell'area, ma deve dar conto delle specifiche ragioni per le quali l'impianto risulta incompatibile con il contesto⁵⁶. Il Consiglio di Stato, dal canto suo, ha più volte ribadito che la promozione delle energie rinnovabili costituisce un interesse pubblico di rango costituzionale che deve essere adeguatamente considerato nel bilanciamento con gli altri interessi coinvolti, senza tuttavia che ciò comporti una automatica prevalenza dell'interesse energetico sulle esigenze di tutela⁵⁷. Per gli impianti agrivoltaici, la giurisprudenza è ancora in fase di consolidamento, ma le prime pronunce suggeriscono un orientamento favorevole, nella misura in cui l'impianto dimostri la effettiva compresenza della funzione energetica e di quella agricola.

In definitiva, il regime autorizzativo dell'agrivoltaico si presenta come una «semplificazione con riserva»: la norma prevede percorsi procedurali agevolati, ma li sottopone a condizioni e limiti che ne ridimensionano significativamente la portata. La semplificazione opera pienamente nelle aree idonee, per impianti di dimensioni contenute, in assenza di vincoli paesaggistici e ambientali; si attenua progressivamente al crescere della potenza e della sensibilità del contesto territoriale, fino a svanire del tutto per i grandi impianti in aree vincolate, che restano assoggettati a un regime autorizzativo di piena complessità. Come ha osservato POLICE, la semplificazione amministrativa è un processo «a geometria variabile», la cui effettività dipende dalla capacità dell'ordinamento di calibrare gli strumenti procedurali in funzione della specificità del caso concreto⁵⁸.

5. Gli incentivi PNRR e la sostenibilità economica del modello

Il sistema incentivante dell'agrivoltaico è strettamente legato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ha dedicato alla promozione di questa tecnologia una misura specifica, la Misura M2C2-I.1.1, con una dotazione finanziaria di 1,1 miliardi di euro e l'obiettivo di installare almeno 1,04 GW di capacità agrivoltaica entro il giugno 2026⁵⁹. Il decreto ministeriale 14 febbraio 2024 ha definito le modalità operative di accesso agli incentivi, prevedendo una tariffa incentivante riconosciuta per un

⁵⁵ I dati sui tempi medi dei procedimenti autorizzativi sono tratti dal rapporto annuale dell'Osservatorio FER del Politecnico di Milano, 2024.

⁵⁶ TAR Lazio, Sez. I, 15 marzo 2023, n. 4521.

⁵⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2023, n. 8456.

⁵⁸ A. POLICE, Riflessioni in tema di semplificazione, cit., pp. 660 ss.

⁵⁹ PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento 1.1.

periodo di venti anni dall'entrata in esercizio dell'impianto, oltre a un contributo in conto capitale fino al 40 per cento dei costi di investimento⁶⁰.

La struttura dell'incentivo è articolata in modo da premiare gli impianti che garantiscono una maggiore compresenza funzionale tra energia e agricoltura. La tariffa incentivante base è differenziata in funzione della potenza dell'impianto, con valori più elevati per gli impianti di dimensioni più contenute, in coerenza con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei piccoli e medi agricoltori alla transizione energetica. È inoltre previsto un premio aggiuntivo per gli impianti che prevedono configurazioni di autoconsumo, individuale o collettivo, incentivando così l'integrazione tra la produzione energetica e il fabbisogno diretto dell'azienda agricola⁶¹. Questo meccanismo risponde a una logica condivisibile: l'agrivoltaico raggiunge la sua massima espressione quando l'energia prodotta non è semplicemente immessa in rete ma contribuisce direttamente alla sostenibilità economica dell'attività agricola, riducendo i costi energetici dell'impresa e accrescendo la sua autonomia.

Nondimeno, l'analisi della sostenibilità economica del modello agrivoltaico rivela una dipendenza strutturale dagli incentivi pubblici che merita di essere esaminata con attenzione critica. I costi di realizzazione di un impianto agrivoltaico avanzato sono significativamente superiori a quelli di un impianto fotovoltaico convenzionale a terra. Le strutture di sostegno elevate, necessarie per garantire il passaggio delle macchine agricole, comportano costi aggiuntivi dell'ordine del 20-40 per cento rispetto alle strutture a terra⁶². I sistemi di monitoraggio agronomico, richiesti dalla normativa per verificare il mantenimento della produttività agricola, rappresentano un ulteriore costo che grava sull'economia dell'investimento. La complessità progettuale, derivante dalla necessità di integrare le competenze ingegneristiche con quelle agronomiche, si traduce in costi di progettazione e consulenza superiori. A questi costi si aggiungono le incertezze connesse alla gestione di un sistema bifunzionale, nel quale la produzione energetica e l'attività agricola devono essere coordinate in modo da garantire il rispetto dei parametri normativi per l'intera durata del periodo incentivato⁶³.

La struttura dell'incentivo merita un esame più dettagliato. Il DM 14 febbraio 2024 prevede due componenti: un contributo in conto capitale, fino al 40 per cento dei costi di investimento ammissibili, finanziato con le risorse del PNRR; e una tariffa incentivante, riconosciuta sull'energia elettrica netta immessa in rete, per un periodo di venti anni dall'entrata in esercizio. La tariffa incentivante base varia in funzione della potenza dell'impianto, con valori che decrescono al crescere della taglia: un meccanismo che riflette le economie di scala della produzione fotovoltaica e che, al contempo, persegue l'obiettivo di favorire gli impianti di minore dimensione, più facilmente integrabili nel contesto agricolo. Il premio per l'autoconsumo, che si aggiunge alla tariffa base, è previsto per gli impianti la cui energia è in tutto o in parte consumata dal medesimo soggetto che la produce o da soggetti a lui collegati, incentivando così la dimensione di autosufficienza energetica dell'azienda agricola⁶⁴. Questa architettura incentivante è, nel suo complesso, ben concepita, poiché premia la qualità dell'integrazione tra energia e agricoltura piuttosto che la mera quantità di energia prodotta.

Nondimeno, il tema dell'accesso effettivo agli incentivi presenta profili critici che non possono essere sottovalutati. Le procedure di accesso, gestite dal GSE, richiedono una documentazione tecnica, agronomica

⁶⁰. DM 14 febbraio 2024, recante le modalità di accesso agli incentivi per gli impianti agrivoltaici di natura innovativa.

⁶¹. DM 14 febbraio 2024, art. 7, in materia di tariffa incentivante e premio per autoconsumo.

⁶². Le stime sui costi aggiuntivi dell'agrivoltaico rispetto al fotovoltaico convenzionale sono tratte da Fraunhofer ISE, Agrivoltaics: Opportunities for Agriculture and the Energy Transition, 2022, p. 45.

e amministrativa di notevole complessità, che presuppone competenze specialistiche non sempre disponibili nelle aziende agricole. Le graduatorie per l'accesso al contributo in conto capitale sono state oggetto di contestazioni per l'eccessiva rigidità dei criteri di valutazione e per la scarsa trasparenza delle procedure di selezione. I tempi di erogazione degli incentivi, nella prassi, risultano significativamente superiori a quelli previsti dalla normativa, con effetti negativi sulla programmazione finanziaria degli investimenti. Questi fattori, combinati con l'incertezza normativa che caratterizza la materia, contribuiscono a disincentivare la partecipazione dei piccoli operatori e a concentrare l'accesso agli incentivi nelle mani dei soggetti dotati di maggiori risorse organizzative e finanziarie.

La questione che riteniamo debba essere posta con chiarezza è la seguente: che cosa accade quando gli incentivi PNRR si esauriranno? La Misura M2C2-I.1.1 ha una dotazione finanziaria limitata e una scadenza temporale definita. Gli impianti che entreranno in esercizio entro il termine del giugno 2026 beneficeranno della tariffa incentivante per venti anni, ma i nuovi impianti realizzati successivamente non potranno accedere al medesimo regime di sostegno, salva l'introduzione di nuove misure incentivanti che, allo stato, non sono prevedibili con certezza⁶⁵. Se l'agrivoltaico non è in grado di raggiungere la competitività economica senza incentivi, il rischio è che il modello si riveli una parentesi legata al PNRR piuttosto che una soluzione strutturale per la transizione energetica.

A questo proposito, è utile considerare l'evoluzione dei costi del fotovoltaico convenzionale, che ha conosciuto una riduzione spettacolare nell'ultimo decennio, raggiungendo livelli di competitività che in molti contesti rendono superfluo qualsiasi incentivo. Se l'agrivoltaico segue una traiettoria analoga — ipotesi non irragionevole, considerata la maturazione della tecnologia e le economie di scala attese — è possibile che nel medio periodo la differenza di costo rispetto al fotovoltaico convenzionale si riduca significativamente, rendendo l'agrivoltaico economicamente sostenibile anche in assenza di incentivi specifici. Tuttavia, questa prospettiva resta, allo stato, un'ipotesi più che una certezza, e sarebbe imprudente fondare la politica energetica su previsioni ottimistiche circa l'evoluzione dei costi⁶⁶.

Un ulteriore profilo critico riguarda la dimensione distributiva degli incentivi. La complessità tecnica e amministrativa dell'agrivoltaico — i requisiti strutturali, il monitoraggio agronomico, la pianificazione colturale — richiede competenze e risorse finanziarie che non tutti gli agricoltori possiedono. Il rischio, segnalato dalla letteratura e confermato dalla prassi, è che gli incentivi siano intercettati prevalentemente dalle grandi imprese energetiche (c.d. utility) che stipulano contratti di affitto con gli agricoltori proprietari dei terreni, configurando un modello nel quale l'agricoltore è ridotto al ruolo di mero locatore e la funzione agricola diviene ancillare rispetto alla produzione energetica⁶⁷. Questo esito, oltre a tradire la ratio dell'istituto, solleva questioni di equità distributiva che il legislatore dovrebbe affrontare con strumenti specifici, quali la riserva di una quota degli incentivi ai piccoli agricoltori o la previsione di forme di partecipazione obbligatoria dell'imprenditore agricolo alla governance dell'impianto.

Un profilo connesso, ma distinto, riguarda l'impatto dell'agrivoltaico sul mercato fondiario. La possibilità di ottenere rendite energetiche significative dai terreni agricoli sta determinando, in alcune aree del Paese, un aumento dei valori fondiari e dei canoni di affitto che rischia di rendere più difficile

63. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 172 ss., sulla complessità gestionale degli impianti bifunzionali.

64. DM 14 febbraio 2024, art. 8, in materia di premio per autoconsumo.

65. Il tema della sostenibilità post-incentivo è ampiamente discusso nella letteratura economica. V. IRENA, *Renewable Power Generation Costs in 2023*, Abu Dhabi, 2024.

66. Sull'evoluzione dei costi del fotovoltaico, v. IRENA, *Renewable Power Generation Costs*, cit.

67. Sul rischio di concentrazione, v. F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 598 ss.

l'accesso alla terra per i giovani agricoltori e per le imprese agricole che non intendono destinare i propri terreni alla produzione energetica. Si tratta di un effetto indiretto dell'agrivoltaico che, se non adeguatamente governato, potrebbe paradossalmente contribuire a quel processo di marginalizzazione dell'agricoltura che l'istituto è concepito per contrastare. La riflessione sulle esternalità fondiarie dell'agrivoltaico è ancora in una fase embrionale nella letteratura italiana, ma meriterebbe un'attenzione maggiore da parte del legislatore e della dottrina⁶⁸.

6. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio e i meccanismi di controllo

Una delle criticità più insidiose della disciplina dell'agrivoltaico è rappresentata dal rischio della riconfigurazione formale di impianti fotovoltaici a terra come impianti agrivoltaici, al fine di accedere a un regime autorizzativo semplificato e a incentivi economici più generosi. Questo fenomeno, che potremmo definire «agrivoltaico fittizio», costituisce una forma di elusione normativa che, se non adeguatamente contrastata, rischia di compromettere la credibilità dell'intero istituto e di vanificarne la funzione di tutela del suolo agricolo⁶⁹.

Il meccanismo dell'agrivoltaico fittizio è relativamente semplice nella sua logica. Un operatore economico progetta un impianto fotovoltaico su terreno agricolo, prevedendo formalmente la compresenza dell'attività agricola ma strutturando l'impianto in modo da massimizzare la produzione energetica a scapito della funzionalità agricola. Le strutture di sostegno sono elevate al minimo previsto dalla normativa (2,10 metri), la copertura del suolo è al limite del 40 per cento consentito, il piano colturale prevede colture a bassa intensità che richiedono minima manutenzione e che sono scarsamente produttive. Formalmente, tutti i requisiti normativi sono rispettati; sostanzialmente, l'impianto è un fotovoltaico a terra con una foglia di fico agricola⁷⁰.

I meccanismi di controllo previsti dall'ordinamento italiano per contrastare questo fenomeno si articolano su più livelli, ma presentano significative lacune. In primo luogo, il GSE è preposto alla verifica del rispetto dei requisiti tecnici per l'accesso agli incentivi, effettuando controlli sia documentali sia in loco. Questi controlli, tuttavia, sono prevalentemente concentrati nella fase di accesso all'incentivo e di entrata in esercizio dell'impianto, con verifiche periodiche successive la cui frequenza e intensità non appaiono adeguate a garantire il mantenimento dei requisiti nel lungo periodo⁷¹. In secondo luogo, il monitoraggio agronomico è affidato al titolare dell'impianto, che è tenuto a produrre periodicamente una relazione attestante il mantenimento della produttività agricola al di sopra della soglia del 60 per cento. Questa relazione è redatta da un agronomo incaricato dal titolare stesso, con un evidente conflitto di interessi che ne riduce l'affidabilità come strumento di controllo⁷².

In terzo luogo, il piano colturale che l'operatore è tenuto a presentare in fase di autorizzazione non è vincolante nel dettaglio, con la conseguenza che modifiche successive alle colture previste — purché formalmente compatibili con i requisiti normativi — possono alterare significativamente la natura dell'attività agricola senza che ciò comporti la decadenza dell'incentivo o la revoca dell'autorizzazione.

68. Sugli effetti degli impianti rinnovabili sui valori fondiari agricoli, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 175 ss.

69. Il tema dell'agrivoltaico fittizio è stato segnalato dalla Corte dei Conti europea nel rapporto speciale *Energia rinnovabile nell'UE*, n. 22/2024.

70. Per un'analisi del fenomeno nell'esperienza italiana, v. le segnalazioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), *Relazione annuale 2024*.

71. *Delibera GSE*, Procedure applicative per l'accesso agli incentivi agrivoltaici, 2024.

72. Sul conflitto di interessi nel monitoraggio agronomico, v. le osservazioni di *Confagricoltura*, *Posizione sull'agrivoltaico*, 2023.

La mancanza di un meccanismo di verifica pubblica indipendente, svincolata dall'autocontrollo dell'operatore, rappresenta una lacuna strutturale del sistema che è stata più volte segnalata dalla dottrina e dagli operatori del settore⁷³.

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo critico, che attiene alla dimensione temporale del rischio. L'agrivoltaico fittizio non si manifesta necessariamente al momento dell'installazione dell'impianto: un impianto che all'avvio rispetta tutti i requisiti normativi può progressivamente «degradare» verso una configurazione fittizia, ad esempio attraverso la riduzione graduale dell'intensità colturale, l'abbandono della manutenzione agronomica o la sostituzione delle colture previste nel piano colturale con specie meno impegnative e meno produttive. Questo «slittamento» è particolarmente insidioso perché si verifica nel corso del tempo, quando l'attenzione dell'amministrazione e dell'opinione pubblica si è ormai spostata su altri temi, e perché ciascun singolo cambiamento può apparire marginale e compatibile con i requisiti normativi, anche se l'effetto cumulativo è la sostanziale scomparsa della funzione agricola. Solo un sistema di monitoraggio continuo, fondato su indicatori oggettivi e verificabili, può intercettare tempestivamente questo fenomeno e consentire interventi correttivi prima che la situazione diventi irreversibile⁷⁴.

L'esperienza francese offre, a questo proposito, un modello di confronto particolarmente istruttivo. Il decreto del 26 aprile 2024, che ha dato attuazione alla legge n. 2023-175 del 10 marzo 2023 (c.d. Loi d'accélération des énergies renouvelables), ha introdotto una disciplina organica dell'agrivoltaismo (agrivoltaïsme) nel Code de l'énergie, prevedendo un sistema di controlli significativamente più robusto di quello italiano⁷⁵. In particolare, il decreto francese prevede verifiche quinquennali obbligatorie, effettuate da organismi indipendenti certificati, con il potere di imporre la cessazione dell'attività e la rimessa in pristino del suolo in caso di accertata violazione dei requisiti. Le sanzioni sono severe e includono la revoca dell'autorizzazione, la restituzione degli incentivi percepiti e l'imposizione di penalità finanziarie proporzionate al vantaggio economico indebitamente conseguito⁷⁶. Inoltre, la normativa francese impone che la produzione agricola sull'area dell'impianto agrivoltaico sia «significativa», definita con riferimento a parametri più stringenti di quelli italiani, e che la funzione agricola prevalga sulla funzione energetica, invertendo così la gerarchia implicita nella normativa italiana, dove la funzione energetica tende a essere dominante⁷⁷.

Le lezioni che l'ordinamento italiano può trarre dall'esperienza francese sono molteplici. In primo luogo, appare necessario istituire un sistema di verifiche periodiche indipendenti, non affidate al titolare dell'impianto ma a organismi terzi certificati, con cadenza almeno quinquennale e con il potere di accedere liberamente ai dati di produttività agricola e di effettuare sopralluoghi senza preavviso. In secondo luogo, il regime sanzionatorio dovrebbe essere rafforzato, prevedendo la decadenza automatica dall'incentivo in caso di mancato mantenimento dei requisiti agronomici, con obbligo di restituzione delle somme percepite maggiorate degli interessi. In terzo luogo, sarebbe opportuno introdurre un registro pubblico degli impianti agrivoltaici, accessibile ai cittadini e alle amministrazioni, nel quale siano riportati

⁷³ F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 178 ss.

⁷⁴ Sul monitoraggio continuo come strumento di prevenzione dell'elusione normativa, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 290 ss.

⁷⁵ Loi n. 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables; Décret n. 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers.

⁷⁶ Décret n. 2024-318, art. R. 314-108 ss. del Code de l'énergie.

⁷⁷ Art. L. 314-36 del Code de l'énergie, come modificato dalla Loi n. 2023-175.

i dati di produttività agricola e le risultanze delle verifiche periodiche, in una prospettiva di trasparenza e accountability che contribuirebbe a prevenire i fenomeni elusivi⁷⁸.

Una riflessione specifica merita il tema della revocabilità degli incentivi e delle sue conseguenze. Il DM 14 febbraio 2024 prevede che il GSE possa disporre la decadenza dagli incentivi in caso di accertata violazione dei requisiti, con obbligo di restituzione delle somme percepite. Tuttavia, la disciplina della decadenza è generica e non prevede meccanismi graduati che distinguano tra violazioni gravi e violazioni minori, tra inadempimenti dolosi e circostanze oggettive che abbiano reso impossibile il mantenimento dei requisiti — si pensi, ad esempio, a una calamità naturale che distrugga le colture o a un cambiamento delle condizioni di mercato che renda antieconomica la coltivazione prevista nel piano colturale. Un sistema sanzionatorio proporzionato dovrebbe prevedere una scala di misure che vada dall'ammonimento alla riduzione dell'incentivo, dalla sospensione alla decadenza, in funzione della gravità e della rimproverabilità della violazione, offrendo all'operatore la possibilità di adeguarsi entro un termine ragionevole prima della sanzione definitiva.

Non si tratta, è bene sottolinearlo, di proposte che mirano a rendere più complesso il regime dell'agrivoltaico — il che sarebbe controproducente rispetto all'obiettivo della semplificazione — ma di misure volte a garantire l'integrità del sistema, distinguendo nettamente l'agrivoltaico genuino dal fotovoltaico mascherato. Solo così l'agrivoltaico potrà mantenere la sua credibilità come strumento di composizione tra transizione energetica e tutela del suolo, e solo così il regime autorizzativo semplificato che gli è riservato potrà resistere alle critiche di chi lo ritiene un escamotage per aggirare i vincoli sulla localizzazione degli impianti fotovoltaici⁷⁹.

7. L'agrivoltaico nella comparazione europea

L'analisi comparata delle esperienze europee in materia di agrivoltaico rivela una significativa eterogeneità di approcci normativi, istituzionali e tecnologici, dalla quale è possibile trarre indicazioni utili per il perfezionamento del modello italiano. I tre ordinamenti che presentano i profili di maggiore interesse sono quello francese, quello tedesco e quello spagnolo, ciascuno dei quali ha sviluppato un proprio modello di regolazione che riflette le specificità del contesto giuridico, economico e territoriale nazionale⁸⁰.

La Francia ha adottato l'approccio più strutturato e ambizioso alla regolazione dell'agrivoltismo, con una definizione normativa che si distingue per rigore e completezza. Il decreto del 26 aprile 2024, già richiamato nel paragrafo precedente, ha inserito nel Code de l'énergie una disciplina organica che definisce l'impianto agrivoltaico come «un impianto di produzione di energia elettrica che utilizza la tecnologia fotovoltaica e che è installato su una parcella agricola in modo da consentire la continuità dell'attività agricola e pastorale, garantendo al contempo un'incidenza positiva sulla detta attività»⁸¹. Merita di essere sottolineata con forza la differenza rispetto alla definizione italiana: mentre quest'ultima si limita a richiedere la «preservazione della continuità» dell'attività agricola — una formulazione passiva, che evoca la mera non interferenza — la definizione francese esige un'«incidenza positiva», ovvero un

⁷⁸. Queste proposte si ispirano al modello francese ma tengono conto delle specificità dell'ordinamento italiano. V. F. SAITTA, Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale, *cit.*, pp. 55 ss.

⁷⁹. B.G. MATTARELLA, La trappola delle leggi, *cit.*, pp. 120 ss., sull'importanza della credibilità normativa.

⁸⁰. Per un quadro comparativo, v. Fraunhofer ISE, Agrivoltaics: Opportunities for Agriculture and the Energy Transition, *cit.*; European Commission, JRC, Agri-photovoltaics in Europe: state of the art and future perspectives, 2023.

⁸¹. Art. L. 314-36 del Code de l'énergie.

contributo attivo dell'impianto al miglioramento delle condizioni dell'attività agricola, attraverso effetti quali la protezione dalle intemperie, la riduzione dello stress idrico, il miglioramento del microclima colturale⁸².

Questa differenza definitoria non è meramente semantica: essa riflette una diversa concezione del rapporto tra funzione energetica e funzione agricola. Nel modello francese, l'energia è al servizio dell'agricoltura; nel modello italiano, energia e agricoltura coesistono su un piano di tendenziale parità, con il rischio — ampiamente documentato — che la funzione energetica prevalga sulla funzione agricola. Il sistema di controlli quinquennali rafforzati e le sanzioni severe previste dal decreto francese, già descritti nel paragrafo precedente, completano un quadro normativo che appare significativamente più robusto di quello italiano, pur con il rischio di una rigidità che potrebbe scoraggiare gli investimenti⁸³.

La Germania ha sviluppato un approccio radicalmente diverso, fondato non sulla regolazione normativa dettagliata ma sull'elaborazione di standard tecnici consensuali. La DIN SPEC 91434, pubblicata nel maggio 2021 e frutto di un processo di elaborazione che ha coinvolto l'industria, la ricerca e le associazioni agricole, definisce i requisiti tecnici degli impianti agrivoltaici in modo articolato e flessibile, distinguendo tra impianti «a elevata integrazione» (Kategorie I) e impianti «a integrazione normale» (Kategorie II), con parametri differenziati per ciascuna categoria⁸⁴. Lo standard è stato sviluppato con il contributo determinante del Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (Fraunhofer ISE), che rappresenta il principale centro di ricerca europeo in materia di agrivoltaico e che ha accumulato un patrimonio di conoscenze e dati sperimentali di inestimabile valore.

L'approccio tedesco presenta vantaggi e limiti che meritano di essere attentamente considerati. Il principale vantaggio è la flessibilità: uno standard tecnico consensuale, non cogente, può essere aggiornato con relativa facilità in funzione dell'evoluzione tecnologica e delle evidenze empiriche, senza richiedere un intervento legislativo formale. In un settore caratterizzato da un'evoluzione tecnologica rapida come quello dell'agrivoltaico, questo è un vantaggio decisivo: i parametri tecnici che appaiono adeguati oggi potrebbero risultare obsoleti fra tre o cinque anni, e un sistema normativo rigido rischierebbe di bloccare l'adozione di soluzioni innovative che rispondono meglio agli obiettivi della compresenza tra energia e agricoltura. Inoltre, la partecipazione degli operatori del settore all'elaborazione dello standard garantisce la sua aderenza alle esigenze pratiche e riduce il rischio di parametri inadeguati o irrealistici. Il principale limite, per converso, è la volontarietà: uno standard non cogente, per definizione, non vincola gli operatori che non intendano conformarsi, con la conseguenza che la sua efficacia come strumento di garanzia della qualità dell'agrivoltaico dipende dall'adozione di meccanismi incentivanti che premiano la conformità allo standard (come effettivamente avviene nel sistema tedesco, dove la conformità alla DIN SPEC 91434 è requisito per l'accesso a determinati regimi di sostegno)⁸⁵.

Un ulteriore elemento di interesse del modello tedesco è rappresentato dal ruolo dei centri di competenza. Il Fraunhofer ISE non è soltanto un ente di ricerca ma opera come sportello tecnico di riferimento per gli operatori, le amministrazioni e i decisori politici, offrendo servizi di consulenza, monitoraggio e certificazione che contribuiscono a garantire la qualità degli impianti e a diffondere le

⁸². La nozione di «*incidence positive*» è precisata nel Décret n. 2024-318, che prevede che l'impianto agrivoltaico debba apportare almeno uno dei seguenti benefici all'attività agricola: miglioramento del potenziale agronomico, adattamento al cambiamento climatico, protezione contro le calamità, miglioramento del benessere animale.

⁸³. Per un'analisi critica del modello francese, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 280 ss.

⁸⁴. DIN SPEC 91434:2021-05, *Agri-Photovoltaik-Anlagen — Anforderungen an die landwirtschaftliche Hauptnutzung*.

⁸⁵. Sul sistema tedesco, v. Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics*, cit., pp. 30 ss.

migliori pratiche. L'assenza di un analogo centro di competenza in Italia — dove le competenze in materia di agrivoltaico sono frammentate tra ENEA, CREA, GSE e università — rappresenta, a nostro avviso, una lacuna istituzionale significativa che incide negativamente sulla qualità della regolazione e dell'implementazione⁸⁶.

La Spagna ha adottato un approccio marcatamente diverso da quello francese e tedesco, caratterizzato da una regolazione minimale e da un'ampia libertà per gli operatori. L'esperienza spagnola è particolarmente istruttiva per l'Italia, data la simiglianza delle condizioni climatiche e agronomiche che rendono la penisola iberica un termine di confronto naturale per il Mezzogiorno italiano. Il Real Decreto 1183/2020 ha disciplinato l'accesso e la connessione alle reti di trasporto e distribuzione di energia elettrica, semplificando i procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili senza tuttavia prevedere una disciplina specifica per l'agrivoltaico⁸⁷. La normativa spagnola non definisce l'impianto agrivoltaico come categoria autonoma, non prevede requisiti tecnici specifici per la compresenza di energia e agricoltura, e non subordina l'accesso agli incentivi al mantenimento dell'attività agricola. Questo approccio «liberale» ha favorito una rapida espansione della capacità fotovoltaica installata, ma ha anche determinato una significativa occupazione di suolo agricolo da parte di impianti convenzionali, alimentando un dibattito crescente sulla necessità di introdurre strumenti di tutela del suolo⁸⁸.

Le lezioni che emergono dalla comparazione sono, a nostro avviso, chiare e convergenti. In primo luogo, la mera norma tecnica — sia essa legislativa, come nel modello francese, o consensuale, come nel modello tedesco — non è sufficiente a garantire il successo dell'agrivoltaico. Ciò che distingue le esperienze più avanzate è la presenza di un'infrastruttura istituzionale dedicata: centri di competenza che accumulano e diffondono conoscenze, sportelli unici che accompagnano gli operatori nei procedimenti autorizzativi, organismi indipendenti che effettuano verifiche e monitoraggi, standard tecnici che si aggiornano in funzione dell'evoluzione tecnologica⁸⁹. In secondo luogo, l'equilibrio tra semplificazione e controllo è cruciale: un regime troppo permissivo, come quello spagnolo, non protegge adeguatamente il suolo agricolo; un regime troppo rigido rischia di scoraggiare gli investimenti. Il modello francese e quello tedesco, pur con le loro differenze, convergono sulla necessità di un regime che sia rigoroso nei requisiti ma flessibile nella loro applicazione, con meccanismi di verifica che garantiscano il rispetto sostanziale — non meramente formale — della funzione agricola⁹⁰.

In terzo luogo, la comparazione evidenzia che l'Italia si colloca in una posizione intermedia — con una definizione normativa più dettagliata di quella spagnola ma meno rigorosa di quella francese, e con un apparato istituzionale meno sviluppato di quello tedesco — che potrebbe evolversi in entrambe le direzioni. La scelta tra il rafforzamento dei controlli e la liberalizzazione degli investimenti dipende, in ultima analisi, dalla visione che l'ordinamento intende perseguire: se l'agrivoltaico è concepito come uno strumento genuino di composizione tra energia e agricoltura, il modello franco-tedesco appare preferibile; se, per converso, è considerato un mero espediente per accelerare l'installazione di capacità fotovoltaica, l'approccio spagnolo è più coerente. Riteniamo che la prima opzione sia non soltanto preferibile ma necessaria, se si vuole che l'agrivoltaico realizzi la sua funzione dichiarata e non degeneri in un'etichetta priva di contenuto sostanziale⁹¹.

86. Sulla frammentazione delle competenze in materia energetica in Italia, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 50 ss.

87. Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

88. Sul modello spagnolo, v. European Commission, JRC, *Agri-photovoltaics in Europe*, cit., pp. 45 ss.

89. F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 85 ss., sul ruolo delle infrastrutture istituzionali nel coordinamento delle politiche europee.

90. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 180 ss.

Un ultimo profilo della comparazione che merita attenzione riguarda la governance multilivello dell'agrivoltaico. In Francia, la competenza autorizzativa è centralizzata a livello prefettizio, con il coinvolgimento delle Chambres d'agriculture che svolgono una funzione consultiva obbligatoria; in Germania, la competenza è prevalentemente dei Länder, con un coordinamento federale attraverso lo standard DIN; in Spagna, la competenza è delle Comunidades Autónomas, con una regolazione statale minimale. L'Italia, con il suo sistema di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni, presenta una complessità aggiuntiva che non trova riscontro negli altri ordinamenti esaminati: la sovrapposizione di competenze statali (VIA nazionale, incentivi), regionali (autorizzazione, aree idonee) e comunali (edilizia, urbanistica) genera un «labirinto procedurale» nel quale gli operatori faticano a orientarsi e nel quale i tempi si dilatano in ragione della molteplicità dei soggetti coinvolti⁹². La comparazione suggerisce che una semplificazione della governance, con una più chiara attribuzione delle competenze e un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, rappresenterebbe un intervento di sistema in grado di produrre effetti significativi sull'efficacia della regolazione.

8. Criticità sistematiche e proposte de lege ferenda

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha evidenziato una serie di criticità che attraversano l'intera disciplina dell'agrivoltaico e che richiedono interventi di carattere sistematico. Non si tratta, come potrebbe apparire, di mere imperfezioni tecniche correggibili con aggiustamenti marginali, bensì di nodi strutturali che attengono alla concezione stessa dell'istituto e alla sua collocazione nel sistema del diritto della transizione ecologica. In questo paragrafo, ci proponiamo di ricostruire tali criticità in modo unitario e di formulare proposte de lege ferenda che possano contribuire al loro superamento.

La prima criticità è rappresentata dalla complessità burocratica che, paradossalmente, affligge un istituto concepito proprio come strumento di semplificazione. Come ha osservato Saitta nelle sue riflessioni sulla semplificazione procedimentale, il paradosso della complessità nell'ambito della semplificazione non è un fenomeno nuovo nell'ordinamento italiano, ma assume nel caso dell'agrivoltaico dimensioni particolarmente pronunciate, in ragione della stratificazione normativa che caratterizza la materia e della pluralità di interessi coinvolti⁹³. L'operatore che intende realizzare un impianto agrivoltaico deve confrontarsi con una pluralità di procedimenti, requisiti, parametri e soggetti che configura un percorso autorizzativo di elevata complessità, spesso superiore a quello previsto per il fotovoltaico convenzionale. Si considerino i passaggi necessari: la verifica della conformità del progetto ai requisiti tecnici dell'art. 22-bis e delle Linee Guida, l'individuazione del regime autorizzativo applicabile in funzione della potenza, della localizzazione e della tipologia dell'impianto, la predisposizione del piano colturale attestato da agronomo, l'eventuale procedura di VIA per gli impianti sopra soglia, l'acquisizione dei pareri delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, il nulla osta della Soprintendenza per le aree vincolate, la richiesta di accesso agli incentivi presso il GSE con la relativa documentazione⁹⁴. Ciascuno di questi passaggi è presidiato da norme, regolamenti, linee guida e prassi che variano da Regione a Regione e da amministrazione ad amministrazione, in un quadro di frammentazione normativa che Falcon ha efficacemente descritto come il paradosso della semplificazione che produce complicazione⁹⁵.

91. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 50 ss.

92. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 105 ss.

93. F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale*, cit., pp. 50 ss.

94. *Per una ricostruzione del percorso autorizzativo*, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 190 ss.

95. G. FALCON, *Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2014, pp. 395 ss.

La seconda criticità riguarda il rischio di concentrazione del mercato agrivoltaico nelle mani delle grandi imprese energetiche, a scapito dei piccoli e medi agricoltori che dovrebbero essere i principali beneficiari dell'istituto. Come abbiamo osservato nel § 5, la complessità tecnica, amministrativa e finanziaria dell'agrivoltaico richiede competenze e risorse che non sono alla portata della maggior parte delle aziende agricole italiane, con la conseguenza che il modello prevalente rischia di essere quello dell'affitto del terreno da parte dell'agricoltore a una grande utility energetica che realizza e gestisce l'impianto⁹⁶. Questo modello, pur legittimo sul piano giuridico, snatura la funzione dell'agrivoltaico, che dovrebbe essere uno strumento di empowerment dell'agricoltore e non un meccanismo di estrazione di rendita fondiaria. Come ha osservato GIGLIONI, la transizione ecologica richiede forme di amministrazione condivisa che coinvolgano attivamente le comunità locali e i soggetti direttamente interessati, evitando che i benefici della transizione siano catturati da soggetti economici dotati di maggiore potere contrattuale⁹⁷.

Le proposte de lege ferenda che riteniamo di poter formulare sono le seguenti.

In primo luogo, l'istituzione di sportelli unici agrivoltaici regionali che fungano da punto di accesso unificato per gli operatori, concentrando in un unico luogo le competenze tecniche, amministrative e agronomiche necessarie per accompagnare l'intero percorso autorizzativo. Questi sportelli non dovrebbero limitarsi a una funzione di mero coordinamento procedimentale, ma dovrebbero offrire servizi di consulenza tecnica, assistenza progettuale e mediazione tra i diversi interessi coinvolti, sul modello dei *guichets uniques* francesi e degli *Agri-PV Kompetenzzentren* tedeschi⁹⁸. Lo sportello unico avrebbe altresì la funzione di ridurre l'asimmetria informativa che penalizza i piccoli operatori, mettendo a disposizione competenze che altrimenti richiederebbero l'ingaggio di consulenti specializzati.

In secondo luogo, l'elaborazione di standard tecnici UNI consensuali per l'agrivoltaico, sul modello della DIN SPEC 91434 tedesca. L'attuale sistema, fondato sulle Linee Guida ministeriali, presenta il duplice limite della rigidità — difficoltà di aggiornamento in funzione dell'evoluzione tecnologica — e della scarsa legittimazione partecipativa, essendo il frutto di un processo elaborativo prevalentemente top-down. Uno standard UNI, elaborato con il coinvolgimento dell'industria, della ricerca, delle associazioni agricole e delle amministrazioni, garantirebbe una maggiore aderenza alle esigenze pratiche, una più agevole aggiornabilità e una più ampia accettazione da parte degli operatori⁹⁹. Lo standard potrebbe inoltre prevedere classificazioni più articolate delle tipologie agrivoltaiche, superando la rigida dicotomia tra agrivoltaico semplice e avanzato con una gamma di configurazioni adattabili alle specificità agronomiche e territoriali del contesto.

In terzo luogo, l'introduzione di un regime autorizzativo ulteriormente semplificato per gli impianti agrivoltaici di piccola taglia (inferiore a 1 MW), assimilabile alla comunicazione di inizio lavori. I piccoli impianti agrivoltaici, realizzati direttamente dagli agricoltori a servizio della propria azienda, presentano un impatto territoriale limitato e una funzione socio-economica che giustifica un trattamento di favore. La semplificazione estrema del regime autorizzativo per questa fascia di potenza avrebbe l'effetto di

⁹⁶ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 600 ss.

⁹⁷ F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 605 ss.

⁹⁸ Per il modello dei *guichets uniques*, v. il sito del Ministère de la Transition écologique française. Per i *Kompetenzzentren* tedeschi, v. Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics*, cit., pp. 55 ss.

⁹⁹ Sulla funzione degli standard tecnici consensuali nel diritto amministrativo, v. F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 120 ss.

democratizzare l'accesso all'agrivoltaico, sottraendolo alla logica della grande progettualità industriale e restituendolo alla sua dimensione naturale di strumento a servizio dell'impresa agricola¹⁰⁰.

In quarto luogo, la promozione dell'agrivoltaico comunitario, attraverso la previsione di incentivi specifici per gli impianti agrivoltaici realizzati nell'ambito delle comunità energetiche rinnovabili (CER) di cui all'art. 31 del D.Lgs. 199/2021. L'integrazione tra agrivoltaico e comunità energetiche rappresenta, a nostro avviso, una delle frontiere più promettenti della transizione energetica, poiché coniuga la dimensione tecnologica (la compresenza di energia e agricoltura), la dimensione sociale (la partecipazione della comunità locale alla produzione energetica) e la dimensione territoriale (il radicamento dell'impianto nel contesto locale)¹⁰¹. L'agrivoltaico comunitario potrebbe altresì contribuire a contrastare il fenomeno della concentrazione del mercato, favorendo modelli di governance partecipativa in cui gli agricoltori e i cittadini siano protagonisti e non meri spettatori della transizione.

In quinto luogo, l'introduzione di obblighi di monitoraggio agronomico pubblico, con la previsione di verifiche periodiche effettuate da organismi indipendenti e la pubblicazione dei risultati in un registro accessibile. Come abbiamo evidenziato nel § 6, l'attuale sistema di autocontrollo presenta limiti evidenti in termini di affidabilità e trasparenza. Un sistema di monitoraggio pubblico, finanziato attraverso un contributo a carico dei titolari degli impianti, garantirebbe un controllo effettivo sul rispetto dei requisiti agronomici e contribuirebbe a costruire una base di dati empirici sulla performance dell'agrivoltaico in diverse condizioni agronomiche e territoriali, informando così l'evoluzione futura della normativa¹⁰².

A queste cinque proposte principali, riteniamo opportuno aggiungere alcune considerazioni di carattere più generale. La prima riguarda la formazione del personale amministrativo. I funzionari delle Regioni, dei Comuni e delle Soprintendenze che sono chiamati a valutare i progetti agrivoltaici necessitano di competenze tecniche specifiche — agronomiche, energetiche, paesaggistiche — che la formazione tradizionale del personale amministrativo non fornisce. Un programma nazionale di formazione, organizzato in collaborazione con le università, gli enti di ricerca e le associazioni professionali, potrebbe contribuire significativamente alla qualità delle valutazioni e alla riduzione dei tempi procedurali, poiché un funzionario competente è anche un funzionario più rapido e sicuro nella decisione¹⁰³. La seconda considerazione riguarda la digitalizzazione dei procedimenti. L'adozione di piattaforme digitali unificate per la presentazione, la gestione e il monitoraggio delle istanze autorizzative e delle richieste di incentivo rappresenterebbe una misura di semplificazione trasversale, capace di ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori e di migliorare la tracciabilità e la trasparenza dei procedimenti. La terza considerazione, infine, riguarda la partecipazione pubblica. La realizzazione di grandi impianti agrivoltaici può suscitare resistenze nelle comunità locali, soprattutto quando percepiti come imposizioni esterne prive di benefici per il territorio. La previsione di meccanismi di consultazione preventiva, di benefit-sharing con le comunità ospitanti e di forme di partecipazione alla governance dell'impianto potrebbe contribuire a ridurre il conflitto sociale e a rafforzare l'accettabilità dell'agrivoltaico, in una prospettiva che GIGLIONI definirebbe di «amministrazione condivisa» della transizione ecologica¹⁰⁴.

¹⁰⁰. Sulla semplificazione per i piccoli impianti, v. A. POLICE, *Riflessioni in tema di semplificazione*, cit., pp. 670 ss.; F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale*, cit., pp. 60 ss.

¹⁰¹. *Sulle comunità energetiche rinnovabili*, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 200 ss.

¹⁰². *Sul monitoraggio pubblico come strumento di trasparenza*, v. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, cit., pp. 130 ss.

¹⁰³. *Sulla formazione del personale amministrativo nella transizione ecologica*, v. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 210 ss.

¹⁰⁴. F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 610 ss.

Queste proposte non pretendono di esaurire il campo delle possibili riforme, ma intendono indicare una direzione di marcia che riteniamo coerente con la natura e la funzione dell'agrivoltaico come istituto giuridico della transizione ecologica.

Un'ultima riflessione si impone sulla dimensione temporale delle riforme proposte. La transizione energetica ha una scadenza — gli obiettivi al 2030 e al 2050 — che impone un'urgenza nell'azione normativa e istituzionale. Le proposte formulate in questa sede, pur richiedendo interventi legislativi e amministrativi non banali, sono concepite per essere realizzabili in un arco temporale ragionevole, compatibile con la necessità di accelerare l'installazione di nuova capacità agrivoltaica. L'istituzione degli sportelli unici regionali potrebbe essere avviata entro 12-18 mesi con un intervento legislativo relativamente semplice; l'elaborazione degli standard UNI potrebbe essere completata in 18-24 mesi con un adeguato impulso istituzionale; la semplificazione per i piccoli impianti potrebbe essere introdotta con un decreto-legge con effetto immediato. Non si tratta, dunque, di riforme utopiche ma di interventi realistici, a condizione che esista la volontà politica di realizzarli.

Il filo conduttore delle proposte è la convinzione che la qualità della regolazione non si misura soltanto dal numero di norme o dalla severità dei requisiti, ma dalla capacità del sistema istituzionale di accompagnare, verificare e adattare — ciò che SORACE ha definito la dimensione «istituente» del diritto amministrativo, che non si limita a vietare o autorizzare ma costruisce le condizioni per il perseguimento degli interessi generali¹⁰⁵.

9. Conclusioni

L'agrivoltaico si presenta, al termine della nostra indagine, come una sintesi possibile ma incompiuta del conflitto strutturale tra transizione energetica e tutela del suolo agricolo. Non è arduo affermare che questo istituto rappresenti uno dei laboratori più significativi del diritto della transizione ecologica, nel quale si sperimentano — con esiti ancora incerti — le possibilità e i limiti della composizione giuridica tra interessi apparentemente inconciliabili¹⁰⁶.

La nostra analisi ha evidenziato che l'agrivoltaico, nella sua configurazione normativa attuale, presenta elementi di forza e di debolezza che ne determinano un bilancio complessivo ambivalente. Sul versante positivo, l'ordinamento italiano ha compiuto passi significativi: la definizione normativa dell'art. 22-bis del D.Lgs. 199/2021, pur con i limiti evidenziati, offre una cornice giuridica che era del tutto assente; il TU FER ha operato un riordino dei procedimenti autorizzativi che, se adeguatamente implementato, potrebbe ridurre la frammentazione e l'incertezza; gli incentivi del PNRR hanno fornito un impulso economico determinante per l'avvio del settore. Sul versante negativo, la complessità burocratica paradossale, la dipendenza strutturale dagli incentivi, il rischio dell'agrivoltaico fittizio, la frammentazione istituzionale e l'insufficienza dei meccanismi di controllo configurano un quadro di fragilità che potrebbe compromettere la realizzazione degli obiettivi dichiarati¹⁰⁷.

Riteniamo che il nodo fondamentale non sia di natura normativa ma istituzionale. Non bastano norme migliori — sebbene molte norme vigenti necessitino di miglioramento — se le istituzioni preposte alla loro attuazione non dispongono delle competenze, delle risorse e dell'organizzazione necessarie per

¹⁰⁵. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 195 ss.

¹⁰⁶. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 55 ss.

¹⁰⁷. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 210 ss.

governare la complessità della materia. L'esperienza comparata, segnatamente francese e tedesca, dimostra che il successo dell'agrivoltaico dipende dalla presenza di un'infrastruttura istituzionale dedicata — centri di competenza, sportelli unici, organismi di controllo indipendenti, standard tecnici aggiornabili — che l'Italia, allo stato, non possiede¹⁰⁸.

La questione si inserisce in un dibattito più ampio sulla capacità delle istituzioni amministrative italiane di governare la transizione ecologica. Come ha osservato Fracchia, il diritto dell'energia rinnovabile richiede una pubblica amministrazione che sappia operare come «regolatore intelligente», capace di coniugare la tutela degli interessi pubblici con la promozione dell'innovazione e la facilitazione degli investimenti¹⁰⁹. Questa capacità non si improvvisa: richiede investimenti nella formazione del personale, nell'organizzazione degli uffici, nella digitalizzazione dei procedimenti, nella costruzione di reti di competenza tra livelli di governo e tra amministrazioni diverse. L'agrivoltaico, in questo senso, è un test della maturità istituzionale dell'ordinamento: se le istituzioni riescono a governare la complessità di un istituto che intreccia energia, agricoltura, paesaggio e ambiente, saranno in grado di affrontare anche le sfide ancora più complesse che la transizione ecologica riserva nei prossimi decenni.

Un'osservazione merita di essere formulata, a questo punto, in relazione al rapporto tra l'agrivoltaico e il più ampio processo di transizione energetica. L'agrivoltaico non è, né può essere, la soluzione unica o prevalente per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. La sua funzione è complementare, non sostitutiva: accanto all'agrivoltaico, la transizione richiede il fotovoltaico su coperture e superfici artificiali, l'eolico onshore e offshore, l'idroelettrico, il biogas e le altre fonti rinnovabili, ciascuna con il proprio regime normativo e le proprie specificità. La peculiarità dell'agrivoltaico risiede nella sua capacità di rispondere a un'esigenza specifica — la produzione energetica su suolo agricolo senza la sua sottrazione alla funzione produttiva originaria — che gli altri strumenti della transizione non soddisfano. In questo senso, l'agrivoltaico non è alternativo al fotovoltaico convenzionale, ma ne rappresenta una declinazione qualitativamente diversa, destinata a operare in contesti nei quali il fotovoltaico a terra sarebbe inaccettabile sul piano ambientale, paesaggistico o sociale.

La composizione degli interessi, che riteniamo essere il cuore dell'agrivoltaico, non è un risultato che si ottiene una volta per tutte attraverso una norma ben scritta, ma un processo continuo che richiede istituzioni capaci di apprendere, adattarsi e correggere. Come ha scritto Benvenuti, la funzione amministrativa è «processo» prima che «atto»: è nella dinamica del procedimento, nella relazione tra amministrazione e amministrati, nel confronto tra interessi diversi che si realizza la composizione giuridica della complessità¹¹⁰. L'agrivoltaico, con la sua intrinseca bifunzionalità, esige proprio questo: non una decisione puntuale ma un governo continuo della compresenza, che monitori, verifichi, adatti e, se necessario, corregga.

Da questa prospettiva, l'agrivoltaico si rivela un banco di prova paradigmatico per il diritto amministrativo della transizione ecologica, un diritto che non può più limitarsi alla funzione tradizionale di autorizzazione o divieto, ma deve evolvere verso forme di governance adattiva capaci di accompagnare nel tempo processi complessi e multidimensionali. Le categorie elaborate dalla dottrina amministrativistica classica — il provvedimento, il procedimento, la discrezionalità, il controllo — conservano la loro rilevanza, ma richiedono di essere ripensate alla luce delle esigenze della transizione, che impone tempi

¹⁰⁸. F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 140 ss.

¹⁰⁹. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 220 ss.

¹¹⁰. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1952, pp. 118 ss.

più rapidi, competenze più specialistiche, valutazioni più complesse e una capacità di revisione e adattamento che i modelli procedimentali tradizionali non prevedono. In questo senso, la riflessione sull'agrivoltaico non è soltanto una riflessione di settore, ma un contributo alla più ampia elaborazione di un diritto amministrativo adeguato alle sfide del XXI secolo.

La nostra analisi ha altresì evidenziato una carenza che merita di essere segnalata con particolare forza: la mancanza di dati empirici sistematici sulla performance degli impianti agrivoltaici in esercizio in Italia. Le decisioni normative e regolatorie vengono assunte sulla base di stime, modelli e dati provenienti da esperienze estere — segnatamente francesi e tedesche — che non sono necessariamente trasferibili al contesto agronomico, climatico e istituzionale italiano. L'istituzione di un programma nazionale di monitoraggio degli impianti agrivoltaici, con la raccolta e la pubblicazione sistematica di dati sulla produttività agricola, sulla produzione energetica, sull'impatto ambientale e sui costi di gestione, rappresenterebbe non soltanto uno strumento di controllo ma un investimento nella conoscenza che informerebbe l'evoluzione futura della normativa e della prassi. In assenza di tale base empirica, il rischio è che la regolazione proceda per tentativi ed errori, con costi economici e ambientali che una maggiore informazione potrebbe contribuire a evitare.

In conclusione, riteniamo che l'agrivoltaico meriti di essere sostenuto e sviluppato, ma con la consapevolezza che il suo successo dipende da condizioni che vanno ben oltre la qualità delle norme. Servono istituzioni dedicate, competenze specialistiche, standard aggiornabili, controlli effettivi, e soprattutto una visione che concepisca la transizione energetica non come una corsa contro il tempo in cui ogni vincolo è un ostacolo da rimuovere, ma come un processo di trasformazione profonda in cui la qualità dello sviluppo conta almeno quanto la sua velocità. L'agrivoltaico, se governato con saggezza istituzionale, può diventare un modello esemplare di questa visione. Se abbandonato alle sole logiche di mercato e di incentivo, rischia di degenerare in un simulacro — un'etichetta verde applicata a pratiche che di verde hanno soltanto il nome.

La metafora che forse meglio cattura la natura dell'agrivoltaico è quella del ponte. Un ponte è una struttura che connette due sponde che, senza di esso, resterebbero separate: la transizione energetica e la tutela del suolo, la produzione di energia e la coltivazione della terra, l'urgenza del presente e la responsabilità verso il futuro. Ma un ponte richiede fondamenta solide, ingegneria competente e manutenzione costante: non basta gettare una passerella improvvisata e sperare che regga. L'ordinamento italiano ha gettato le fondamenta — la definizione normativa, il regime autorizzativo, il sistema incentivante — ma l'ingegneria istituzionale è ancora carente e la manutenzione è tutta da organizzare. La sfida dei prossimi anni è completare la costruzione, con la consapevolezza che un ponte mal costruito è peggio di nessun ponte, perché crea l'illusione della connessione dove c'è, in realtà, soltanto il vuoto¹¹¹.

¹¹¹. Il testo integrale di questa nota è riportato in appendice al contributo.

Appendice - note estese

111. S. CASSESE, La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, *cit.*, pp. 710 ss. **Bibliografia** BENVENUTI F., Funzione amministrativa, procedimento, processo, in Riv. trim. dir. pubbl., 1952, pp. 118 ss. BEVILACQUA D., Il Green New Deal, in Riv. trim. dir. pubbl., 2020, pp. 403 ss. CALABRÒ M., La riforma della conferenza di servizi, in Giorn. dir. amm., 2016, pp. 789 ss. CASSESE S., La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, pp. 699 ss. CERULLI IRELLI V., Liberalizzazioni e semplificazioni, in Dir. amm., 2012, pp. 617 ss. CHITI E., BEVILACQUA D., Green Deal europeo e diritto dell'economia, in Riv. dir. pubbl. comm., 2020, pp. 1 ss. DE LEONARDIS F., Lo Stato ecologico, in Riv. quadrim. dir. amb., 2020, pp. 7 ss. FALCON G., Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto, in Riv. trim. dir. pubbl., 2014, pp. 395 ss. FERRARA R., La tutela dell'ambiente, Giappichelli, Torino, 2021. FRACCHIA F., PANTALONE S., Energia rinnovabile. Profili pubblicistici, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. GIGLIONI F., Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento, ETS, Pisa, 2012. GIGLIONI F., L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica, in Riv. trim. dir. pubbl., 2022, pp. 579 ss. MATTARELLA B.G., La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate, il Mulino, Bologna, 2011. MERUSI F., Buon andamento dell'amministrazione, in Enciclopedia giuridica, vol. V, Treccani, Roma, 1988. POLICE A., Riflessioni in tema di semplificazione delle forme e degli strumenti di azione amministrativa, in Dir. amm., 2004, pp. 651 ss. SAITTA F., Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale nelle più recenti riforme, in Dir. amm., 2020, pp. 45 ss. SANDULLI M.A., Il procedimento, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1035 ss. COCA F.G., Procedimento amministrativo, Giappichelli, Torino, 2019. SORACE D., Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa, il Mulino, Bologna, 2012. ZANOBINI G., Corso di diritto amministrativo, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Dono, scambio, dazio. La fine della reciprocità

*Gift, Exchange, and Tariff: The Crisis of Reciprocity***Andrea Racca Fili***Dottore di ricerca · Università degli Studi di Torino***IDENTIFICATIVO**

Contributo n. 11815
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 27 luglio 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

ANDREA RACCA FILI, *Dono, scambio, dazio. La fine della reciprocità*, in Riv. Cammino Diritto, fasc. III/2026, ISSN 2532-9871.

ABSTRACT

Il contributo analizza la crisi contemporanea della reciprocità attraverso le categorie del dono, dello scambio e del dazio. Se il dono fonda il legame sociale mediante il reciproco riconoscimento e lo scambio moderno organizza la cooperazione attraverso l'equivalenza funzionale, il ritorno del dazio segna la trasformazione del "circolo del sociale" in "frontiera del politico". Il dazio emerge così quale dispositivo immunitario che ridefinisce i rapporti internazionali secondo logiche di protezione, sicurezza e competizione geopolitica, incidendo anche sul fondamento universalistico dei diritti fondamentali.

This paper analyzes the contemporary crisis of reciprocity through the categories of gift, exchange, and tariff. While the gift establishes social bonds through mutual recognition and modern exchange organizes cooperation through functional equivalence, the return of the tariff marks the transformation of the "circle of the social" into the "frontier of the political". The tariff thus emerges as an immunitary device that reshapes international relations through logics of protection, security, and geopolitical competition, ultimately affecting the universalist foundation of fundamental rights.

SOMMARIO

1. Introduzione	3
2. Il dono come relazione di riconoscimento	4
3. Lo scambio performante	6
4. Il dazio come rottura dell'ordine del reciproco	8
5. 5. Riflessioni interlocutorie	11

1. Introduzione

Negli ultimi anni, le relazioni internazionali sono state attraversate da una progressiva riemersione del dazio quale strumento di protezione economica, controllo geopolitico e riaffermazione della sovranità statale. Le guerre commerciali tra grandi potenze economiche, le restrizioni tecnologiche, le sanzioni economiche e la ricostruzione di blocchi commerciali selettivi hanno segnato il tramonto dell'idea secondo cui la globalizzazione dei mercati avrebbe progressivamente neutralizzato il conflitto politico attraverso l'interdipendenza economica. Il ritorno del dazio ha, così, profondamente alterato i rapporti internazionali tra Stati, trasformando lo spazio dello scambio globale da luogo di cooperazione universale in terreno di competizione strategica, controllo delle dipendenze sistemiche e ridefinizione degli equilibri di potenza.

La modernità giuridica ed economica si era infatti edificata sull'idea che la reciprocità costituisse il principio ordinatore delle relazioni sociali, economiche, politiche ed internazionali. Lo scambio, nella sua dimensione contrattuale, economica e simbolica, ha rappresentato per secoli il paradigma fondamentale attraverso cui interpretare il rapporto tra individui, comunità ed istituzioni. Il dono, apparentemente estraneo alla logica utilitaristica, è stato a sua volta ricondotto entro dinamiche di reciprocazione differita, come magistralmente mostrato da Marcel Mauss nella celebre teoria dell'obbligazione triadica del *dare, ricevere, ricambiare*. Anche il dazio, storicamente concepito quale tributo di passaggio, presupponeva originariamente una forma di reciprocità politica: protezione in cambio di imposizione, accesso al mercato in cambio di contribuzione fiscale, appartenenza alla comunità in cambio di partecipazione ai costi della sicurezza collettiva.

L'epoca contemporanea sembra, tuttavia, segnare una progressiva dissoluzione di tale paradigma. La società algoritmica, la smaterializzazione dei rapporti e la trasformazione della sovranità statale stanno progressivamente erodendo l'idea stessa di reciprocità quale fondamento della convivenza giuridica. In tale contesto, il dazio assume un significato radicalmente diverso rispetto alla tradizione classica: esso non si limita più a regolare la circolazione dei beni, ma diviene dispositivo di immunizzazione politica, strumento di selezione dell'alterità e tecnica di delimitazione dello spazio sovrano. Dono, scambio e dazio cessano, così, di apparire categorie autonome e si trasformano in manifestazioni differenti di un medesimo fenomeno: la crisi del reciproco quale struttura antropologica del riconoscimento.

Se il dono inaugura il legame sociale attraverso l'apertura verso l'altro e lo scambio moderno organizza la cooperazione mediante l'equivalenza economica, il dazio rappresenta invece il momento in cui la relazione viene subordinata alla logica dell'esclusione. Il passaggio dalla reciprocità alla frontiera costituisce allora uno dei tratti distintivi della contemporaneità globale. L'introduzione della categoria del dazio all'interno della classica contrapposizione tra dono e scambio rappresenta quindi il tentativo di mostrare come la crisi della reciprocità non rappresenti soltanto una mutazione economica, ma una trasformazione ontologica del rapporto tra soggetto, comunità e potere. In questa prospettiva, la reciprocità non coincide né con la mera equivalenza economica, né con la simmetria delle prestazioni, ma costituisce una struttura antropologica del riconoscimento mediante cui il soggetto si costituisce nella relazione con l'altro.

2. Il dono come relazione di riconoscimento

La classica teoria del dono elaborata da Marcel Mauss dimostra come le società arcaiche non fossero fondate sull'autonomia individualistica tipica dell'economia moderna, bensì su un sistema di obbligazioni reciproche capace di garantire coesione, riconoscimento e stabilità sociale. Il dono, infatti, non costituisce un atto meramente economico, ma un vero e proprio *fait social total*, nel quale si intrecciano simultaneamente dimensioni giuridiche, religiose, morali, politiche ed economiche¹. Attraverso il dono si realizza una forma di normatività sociale diffusa, non imposta coercitivamente dall'alto, ma interiorizzata mediante pratiche di reciprocazione ed appartenenza collettiva. In tale prospettiva, il legame sociale non nasce da una convenzione, bensì dall'obbligazione morale di *dare, ricevere e ricambiare*². Secondo Mauss, l'obbligo di ricambiare rappresenta il nucleo fondamentale dell'ordine comunitario, poiché impedisce la disgregazione individualistica e mantiene gli individui inseriti in una rete permanente di relazioni reciproche. L'atto del donare genera, infatti, un debito simbolico, che prolunga nel tempo il rapporto tra i soggetti, producendo continuità sociale e riconoscimento reciproco. Quella che viene definita come la "*spirale dell'indebitamento*", non rappresenta un'obbligazione economica, ma un senso di appartenenza che fonda la solidarietà collettiva della comunità di appartenenza³.

La funzione regolatrice del dono emerge, quindi, con particolare evidenza nelle società analizzate da Mauss (polinesiane, melanesiane e nordamericane) nelle quali lo scambio dei beni non è mai separabile dalla struttura complessiva dei rapporti sociali. Il *potlâc*, ad esempio, non svolge una semplice funzione distributiva, ma rappresenta uno strumento di organizzazione gerarchica, di riconoscimento politico e di composizione simbolica dei conflitti⁴. In tale prospettiva, il dono precede non soltanto storicamente, ma anche assiologicamente il contratto, poiché il rapporto giuridico non nasce originariamente dall'autonomia negoziale di soggetti isolati, bensì dall'instaurazione di un vincolo relazionale fondato sul reciproco riconoscimento della dignità personale.

Il contratto moderno, per inverso, presuppone individui già costituiti come centri autonomi di interessi, i quali disciplinano utilitaristicamente rapporti di equivalenza patrimoniale; mentre il dono opera ad un livello più profondo, poiché contribuisce alla legittimazione sostanziale⁵. La reciprocità, pertanto, non si fonda primariamente sulla simmetria economica delle prestazioni, ma sul riconoscimento dell'altro quale soggetto portatore di valore intrinseco e irriducibile alla mera *dimensione economica-performativa*⁶. In tale ottica, il dono assume una *funzione costitutiva* della relazione giuridica, poiché produce appartenenza, responsabilità e riconoscimento reciproco, anticipando quella dimensione solidaristica, che nelle moderne teorie dei diritti costituisce il presupposto della convivenza democratica e dell'effettività della tutela della persona. Non è casuale, allora, che Mauss individui nelle cose donate una persistente proiezione tra il bene e il donatore, quasi che l'oggetto trasferito continui a custodire una traccia della personalità di chi lo ha offerto. La celebre teoria del *hau* maori — lo "*spirito della cosa donata*" — esprime simbolicamente proprio questa irriducibilità del rapporto umano alla pura circolazione economica dei beni: il dono mantiene viva la relazione tra i soggetti e tende continuamente a ricondurre lo scambio entro un orizzonte di reciproco riconoscimento sociale e personale.

1. M. MAUSS, Saggio sul dono, cfr. pp. 8-10. Sul concetto di "fait social total";

2. M. MAUSS, Saggio sul dono, cfr. pp. 17-22;

3. M. AIME, Da Mauss al MAUSS, introduzione a M. Mauss, Saggio sul dono, Bollati Boringhieri, Torino, 2002, cfr. pp. XIII-XV;

4. B. MALINOWSKI, Argonauti del Pacifico occidentale, Bollati Boringhieri, Torino, 2004, cfr. pp. 112 ss.;

5. M. MAUSS, Saggio sul dono, cfr. pp. 13-17;

6. A. CAILLÉ, Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, cfr. p. 41;

Il dono, secondo questa interpretazione, realizza pertanto una forma di “*socialità regolatrice*”, nella quale la stabilità della comunità dipende dalla capacità dei soggetti di mantenere vivo il *circuito della reciprocità, ovvero il riconoscimento reciproco*. Tale prospettiva assume oggi una rinnovata attualità nella critica alle società contemporanee dominate dalla logica utilitaristica e dall’individualismo economico, il dono conserva una funzione *contro-egemonica*, poiché introduce spazi di relazione non integralmente mercificabili⁷.

Secondo l’antropologia costitutiva del dono, la società non può essere concepita come una mera aggregazione di interessi individuali regolati dal calcolo utilitaristico, poiché il legame sociale si fonda inevitabilmente su dimensioni simboliche, relazionali e gratuite che eccedono la logica dell’equivalenza economica. Nessuna comunità politica può, infatti, reggersi esclusivamente sulla neutralità dello scambio economico o sulla funzionalità giuridica del contratto, giacché la convivenza richiede forme di reciproco riconoscimento capaci di generare appartenenza, fiducia e responsabilità condivisa. La riduzione della società ad un sistema di relazioni puramente contrattuali implica, infatti, una concezione sterilizzata dell’umano, che lo qualifica quale *contraente capace di contrarre*. Il contratto moderno presuppone, infatti, soggetti già costituiti come individui autonomi e razionali, capaci di negoziare utilità equivalenti entro uno spazio formalmente neutrale; tuttavia, esso non è in grado di spiegare l’origine stessa di quel legame fiduciario, senza il quale né il mercato, né il diritto potrebbero concretamente funzionare.

In tale prospettiva, la reciprocità del dono assume una funzione propriamente inaugurale e costitutiva dell’ordine sociale: essa non si limita a disciplinare la circolazione dei beni, ma produce legami, consolida relazioni e rende possibile la cooperazione tra soggetti reciprocamente esposti alla vulnerabilità dell’altro. Proprio perché sottratto alla rigida simmetria dell’utilità immediata, il dono introduce nello spazio pubblico una logica di apertura e di affidamento reciproco senza la quale anche le istituzioni democratiche finiscono per perdere il proprio fondamento solidaristico⁸.

Il dono rende, allora, evidente che la persona possiede un valore irriducibile alla pura funzionalità economica-giuridica. Nel momento in cui il soggetto dona, egli riconosce implicitamente che la relazione con l’altro non può essere integralmente assorbita dal calcolo utilitaristico o dalla neutralità dello scambio. Proprio questa eccedenza rispetto alla logica della prestazione costituisce uno dei fondamenti antropologici della dignità umana: l’essere umano non è mera unità produttiva, consumatore o titolare di interessi patrimoniali, ma soggetto capace di apertura gratuita, riconoscimento reciproco e responsabilità verso l’altro.

Da tale prospettiva emerge una concezione dei diritti fondamentali profondamente diversa rispetto a quella propria dell’individualismo liberale classico, che concepisce i diritti principalmente come strumenti di protezione della sfera individuale contro le interferenze esterne. La teoria del dono consente invece di valorizzarne la dimensione relazionale e solidaristica, per cui il catalogo dei diritti non protegge soltanto l’autonomia del soggetto, ma garantisce le condizioni necessarie, affinché il reciproco riconoscimento tra persone possa concretamente realizzarsi, mantenendo viva quell’eccedenza non catalogabile.

7. A. CAILLÉ, Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono, Bollati Boringhieri, Torino, 1998, cfr. p. 65;

8. La stessa nozione maussiana di obbligo reciproco di dare, ricevere e ricambiare rivela come il legame sociale preceda logicamente l’autonomia individualistica propria della modernità contrattualistica. Il rapporto giuridico non nasce, quindi, soltanto dall’accordo tra volontà astrattamente libere ed eguali, ma da una più originaria appartenenza reciproca che rende possibile la convivenza stessa. Da questo punto di vista, la teoria del dono mostra come il diritto non sia soltanto tecnica di regolazione dei conflitti, ma anche strumento di conservazione del vincolo comunitario e di tutela dell’umana coesistenza;

3. Lo scambio performante

D'altro canto, le società complesse hanno affermato lo scambio come tecnica di razionalizzazione dei rapporti sociali e di neutralizzazione del conflitto, attraverso un progressivo processo di astrazione della relazione intersoggettiva. L'espansione dell'economia e l'affermazione della società liberale conducono, infatti, alla sostituzione dei legami personali e comunitari con rapporti formalizzati fondati sull'equivalenza economica, sulla commutabilità delle prestazioni e sull'autonomia negoziale dei soggetti⁹. In tale contesto, il contratto diviene il paradigma ordinante della modernità giuridica: non più vincolo sociale originato dal reciproco riconoscimento, ma coordinamento funzionale di interessi individuali *money founded*¹⁰.

Proprio in questa trasformazione, tuttavia, emerge con particolare evidenza la differenza tra la logica dello scambio moderno e quella della reciprocità simbolica, fra cui il dono cerimoniale che non mira primariamente alla circolazione utile dei beni, bensì alla produzione di riconoscimento reciproco tra soggetti o gruppi distinti¹¹. Lo scambio contrattuale moderno, al contrario, tende progressivamente a separare il bene dalla relazione, neutralizzando la dimensione simbolica, in funzione della massificazione degli scambi e della produzione di beni.

Il contratto non richiede infatti, almeno sul piano strutturale, che i soggetti si riconoscano reciprocamente nella loro identità relazionale; è sufficiente che le prestazioni risultino equivalenti secondo criteri di utilità e di validità giuridica. Mentre nel dono — secondo la prospettiva di Hénaff — il valore dello scambio consiste nella pubblica accettazione dell'altro e nell'apertura di uno spazio di alleanza, nello scambio moderno la relazione tende ad essere assorbita dall'oggettività impersonale del mercato. La reciprocità simbolica viene così sostituita dalla simmetria formale delle prestazioni (sinallagma).

Ne consegue che il contratto moderno realizza certamente una forma di pacificazione sociale, ma al prezzo di una progressiva neutralizzazione del legame comunitario. La relazione giuridica non appare più orientata alla costruzione del riconoscimento reciproco, bensì alla regolazione tecnica di interessi individuali astrattamente equivalenti. In questo senso, la modernità dello scambio coincide con il passaggio da una società del riconoscimento personale a una società della funzionalità economica, nella quale il rapporto con l'altro tende a perdere la propria densità simbolica per assumere la forma di una connessione utilitaristica reversibile e impersonale.

La relazione tra i soggetti, che divengono centri di interesse economico, non si fonda più sulla permanenza del vincolo comunitario, bensì sull'equilibrio utilitaristico delle prestazioni. Il mercato assume allora la funzione di spazio impersonale di coordinamento delle libertà individuali, nel quale l'altro non viene più riconosciuto nella sua irriducibile dignità relazionale, bensì nella sua capacità di produrre utilità economica secondo una logica di *performance*. Ne consegue che il soggetto meno performante tende ad assumere una posizione di minore rilevanza anche sul piano socio-relazionale. Tutto viene commisurato alla capacità di produrre reddito, ovvero incrementare l'utilità economica, creando profonde disparità. Il mercato autoregolato, infatti, presuppone la trasformazione del lavoro, della terra e della

9. M. HÉNAFF, *Le Prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Seuil, Paris, 2002, pp. 89-104; *Id.*, "On the Norm of Reciprocity", in *Reciprocità e alterità. La genesi del legame sociale*, Quaderno 2010, Centro Studi TCRS, Catania, pp. 2-5;

10. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, cfr. pp. 3-12;

11. M. HÉNAFF, *On the Norm of Reciprocity*, cit., pp. 2-3, ove l'Autore evidenzia che lo scambio simbolico serve innanzitutto a "riconoscere" l'altro e ad instaurare una convenzione implicita di alleanza tra soggetti differenti;

moneta in merci, pur trattandosi di realtà che, per loro natura, non sono originariamente destinate allo scambio mercantile¹².

Tuttavia, tra dono e scambio può rilevarsi una certa continuità, che non oppone rigidamente le due dimensioni, ma mostra che entrambe appartengano ad un medesimo circuito di reciprocità, che la società sviluppa per sublimare i conflitti. Se il dono produce alleanza e riconoscimento simbolico; lo scambio moderno, invece, organizza la cooperazione sociale attraverso l'astrazione giuridica e l'equivalenza economica¹³; ove in entrambi i meccanismi resta un rapporto paritario tra soggettività che si incontrano, l'altro (inteso come alterità del rapporto, come altro contraente) risulta parte imprescindibile del rapporto. Il contratto non richiede, infatti, che i soggetti si riconoscano nella loro singolarità concreta, ma esige l'adesione alla medesima convenzione, il reciproco riconoscimento della capacità giuridica e dell'affidabilità normativa delle prestazioni. Sotto questa prospettiva, lo scambio rappresenta una forma storica di pacificazione sociale: attraverso il mercato e il contratto, la modernità ha costruito meccanismi che si sono prefissati l'ambizione di sostituire la violenza diretta con procedure di cooperazione regolate giuridicamente. La reciprocità economica diviene così uno strumento di stabilizzazione delle aspettative sociali e di coordinamento delle libertà individuali entro un quadro normativo condiviso¹⁴.

Il problema emerge, tuttavia, quando la logica dello scambio tende ad assorbire integralmente ogni altra forma di relazione, trasformando la reciprocità funzionale in paradigma totalizzante della convivenza. La crisi contemporanea non deriva, infatti, dall'esistenza dello scambio in quanto tale, ma dalla progressiva estensione della razionalità utilitaristica ad ambiti dell'esperienza umana che eccedono la misurabilità economica. Quando ogni rapporto viene reinterpretato esclusivamente secondo criteri di prestazione, efficienza e produttività, il rischio è quello di dissolvere le condizioni simboliche e solidaristiche che rendono possibile la stessa fiducia sociale¹⁵.

In tale prospettiva, dono e scambio non devono essere concepiti come categorie rigidamente antagonistiche, bensì come forme differenti e complementari della reciprocità sociale. Il dono ricorda che nessuna società può sopravvivere senza eccedenza simbolica, gratuità e riconoscimento personale; lo scambio mostra invece come la cooperazione possa essere estesa universalmente attraverso l'astrazione giuridica e l'equivalenza funzionale.

La teoria economica classica, da Adam Smith sino al marginalismo moderno, ha costruito il paradigma dello scambio attorno alla figura dell'individuo razionale orientato alla massimizzazione del proprio interesse. L'ordine collettivo emergerebbe così spontaneamente dalla somma delle utilità individuali, senza necessità di un fondamento etico o comunitario ulteriore¹⁶; tuttavia, proprio questa riduzione della relazione sociale a calcolo utilitaristico costituisce, se non controbilanciata da un *etos* soggiacente, presta il fianco ad una deriva destrutturante. Come osserva Alain Caillé, la modernità economica ha progressivamente imposto una "ragione utilitaria" capace di colonizzare non soltanto il mercato, ma anche le relazioni umane, trasformando ogni forma di legame in transazione¹⁷, che inevitabilmente tende a dissolvere i presupposti solidaristici della convivenza¹⁸.

12. K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974, cfr. pp. 55-62;

13. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, cfr. pp. 45-63;

14. M. HÉNAFF, *Le Prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Seuil, Paris, 2002, cfr. pp. 89-104;

15. S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995, cfr. pp. 58-67;

16. G. SIMMEL, *Filosofia del denaro*, Utet, Torino, 1984, cfr. pp. 211-223;

17. A. SMITH, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1977, cfr. pp. 17-24; F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1986, cfr. p. 103;

Nella contemporaneità digitale tale dinamica, del resto, ne costituisce una radicalizzazione, le piattaforme tecnologiche trasformano, infatti, la relazione sociale in flusso di dati, orientando gli scambi non più attraverso la negoziazione interpersonale, ma mediante processi algoritmici di profilazione e predizione comportamentale, tanto per cui l'individuo non viene più considerato come soggetto relazionale, ma come insieme di preferenze computabili ed economicamente monetizzabili¹⁹, che ammette surrettizie logiche discriminatorie.

In questo contesto, anche il contratto perde progressivamente la propria struttura dialogica: i rapporti giuridici digitali si fondano sempre più frequentemente su modelli standardizzati di adesione, nei quali il consenso dell'utente assume carattere meramente formale e molte volte persino boicottabile, tanto per cui lo scambio non rappresenta più l'incontro tra autonomie sostanzialmente equivalenti, ma l'inserimento unilaterale del soggetto entro ecosistemi economici governati da asimmetrie informative e poteri tecnologici concentrati²⁰. La neutralizzazione della relazione produce, così, una trasformazione profonda della soggettività giuridica, ove il soggetto contemporaneo tende ad essere ridotto a profilo statistico, consumatore predittivo o dato elaborabile, mentre la dimensione personale e relazionale viene progressivamente marginalizzata. Da questa prospettiva, la crisi dello scambio contemporaneo coincide con una più ampia crisi del riconoscimento reciproco, sostituendo alla reciprocità comunitaria una connessione funzionale e reversibile tra soggetti astratti²¹. Ciò comporta una progressiva erosione dei presupposti antropologici del diritto, poiché la persona rischia di essere considerata non più come fine in sé, ma come elemento fungibile all'interno di processi economici automatizzati, che permette l'insinuarsi di un'antropologia negativa, quella del dazio.

4. Il dazio come rottura dell'ordine del reciproco

Se il dono e lo scambio, pur nelle loro profonde differenze strutturali, appartengono entrambi ad una logica del reciproco, il dazio rappresenta invece il momento della sua interruzione, a seguito dell'instaurazione di una logica discriminatoria dell'altro, che deve subire il predominio del contraente forte per operare nella transazione. Se dono e scambio detengono una dimensione relazionale paritaria: il primo attraverso la reciprocità simbolica del riconoscimento, il secondo mediante l'equivalenza contrattuale delle prestazioni; nel dazio il contraente forte determina le "regole del gioco". L'antropologia positiva di dono e scambio, seppur nella sua graduazione, presuppone la possibilità della relazione paritaria con l'alterità, della circolazione e dell'interdipendenza reciproca²². Il dazio, viceversa, introduce un limite, una cesura, volto ad interrompere il circolo della reciprocità e la supremazia non solo economica-commerciale di un contraente, che impone una penale per l'accesso al proprio rapporto, che viene presentato come esclusivo.

Se storicamente il dazio si colloca all'interno della sovranità territoriale come strumento di selezione economica e politica, nella società economica la circolazione dei beni contribuisce alla costruzione del rapporto sociale (non più legame identitario, ma bensì vincolo utilitaristico), il dazio segna, invece, il momento in cui la comunità trasforma la transazione economica in dispositivo di protezione identitaria²³.

18. A. CAILLÉ, Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS, *Bollati Boringhieri, Torino, 1991*, cfr. pp. 25-39;

19. M. MAUSS, Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche, *Einaudi, Torino, 2002*, cfr. pp. 71-79;

20. L. FLORIDI, La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo, *Raffaello Cortina, Milano, 2017*, cfr. pp. 94-109; A. MANTELERO, Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI, *Springer, Cham, 2022*, cfr. p. 31;

21. S. ZUBOFF, Il capitalismo della sorveglianza, *Luiss University Press, Roma, 2019*, cfr. pp. 103-145;

22. M. MAUSS, Saggio sul dono, cfr. pp. 71-79;

23. K. POLANYI, La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca, *Einaudi, Torino, 1974*, cfr. pp. 93-102; F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo, vol. II*, *Einaudi, Torino, 1982*, cfr. pp. 214 ss.;

Il bene proveniente dall'esterno non viene più accolto entro una logica d'integrazione reciproca, ma sottoposto ad una valutazione di convenienza strategica, fiscale o geopolitica. L'altro non appare più come *partner* della relazione, bensì come possibile minaccia all'equilibrio interno della comunità.

In questo senso, il dazio si pone come figura giuridica della sfiducia, mentre il dono produce obbligazione reciproca e lo scambio produce equivalenza, il dazio produce distanza ed allontanamento, manifestano la crisi della spontaneità relazionale e la necessità di subordinare il rapporto con l'esterno ad un controllo di sovranità²⁴. Non è un caso che la storia dei dazi accompagni frequentemente le fasi di chiusura politica, di protezionismo economico e di conflitto tra ordinamenti.

Dal punto di vista antropologico, il dazio rappresenta la trasformazione del *circolo del sociale* in *frontiera del politico*, manifestando un rovesciamento del riconoscimento dell'altro, da amico (nel dono), a contraente (nello scambio) a possibile minaccia nell'antropologia del dazio. Se nel dono la circolazione dei beni produce alleanza indipendentemente dal valore economico del bene materiale, riconoscimento e coesione comunitaria (posto che rileva il donatore e non il *donatum*²⁵), lo scambio capitalistico, pur neutralizzando progressivamente la relazione personale, continua comunque a presupporre l'interdipendenza economica tra soggetti, qualificati astrattamente come contraenti "alla pari" (almeno dal punto di vista del sinallagma), nel dazio invece il bene non circola più liberamente secondo dinamiche di cooperazione od equivalenza, ma viene subordinato ad una logica di selezione, che distingue tra interno ed esterno, appartenenza ed estraneità, individuando la relazione come un fenomeno da sorvegliare, filtrare e subordinare al vaglio sovrano. L'oggetto non attraversa più liberamente lo spazio economico secondo dinamiche comunitarie (*co-munus*), ma viene selezionato in base alla sua provenienza (e al suo produttore). La promessa neoliberale di un mercato universale capace di dissolvere i conflitti mediante l'interdipendenza commerciale si infrange così dinanzi alla riemersione delle appartenenze strategiche, delle rivalità sistemiche e delle logiche di potenza.

In questo senso, il dazio produce una vera e propria "territorializzazione" della relazione economica; se il dono crea legame e lo scambio costruisce interdipendenza, il dazio reintroduce il confine quale principio ordinatore del sociale. L'altro non viene più riconosciuto come *partner* della relazione economica, ma come soggetto potenzialmente destabilizzante per l'equilibrio interno della comunità politica autoriferita. In questo scenario, il dazio opera come meccanismo di "immunizzazione" dell'ordinamento internazionale, che secondo la riflessione di Roberto Esposito, rappresenta un fenomeno della trasformazione della *communitas* in *immunitas*: ciò che originariamente circolava entro una logica di apertura reciproca viene progressivamente sottoposto a dispositivi di protezione volti a preservare l'identità interna dalla contaminazione dell'esterno²⁶.

Da questo punto di vista, il dazio contemporaneo appare, quindi, come una manifestazione della più generale "immunizzazione" della politica globale: la globalizzazione economica aveva inizialmente promesso una progressiva apertura universale fondata sull'interdipendenza reciproca; tuttavia, la crisi delle catene produttive, le tensioni geopolitiche, le guerre commerciali e le competizioni tecnologiche hanno progressivamente riattivato il bisogno politico della protezione. Gli Stati e i grandi blocchi economici tendono oggi a ricostruire spazi immunitari nei quali controllare la circolazione delle merci,

²⁴ C. SCHMITT, Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum", Adelphi, Milano, 1991, cfr. pp. 227-240; M. FOUCAULT, Sicurezza, territorio, popolazione, Feltrinelli, Milano, 2005, cfr. pp. 49-57;

²⁵ M. MAUSS, Saggio sul dono, cfr. pp. 13-22;

²⁶ R. ESPOSITO, Communitas. Origine e destino della comunità, Einaudi, Torino, 1998, pp. IX-XVIII; Id., Immunitas. Protezione e negazione della vita, Einaudi, Torino, 2002, cfr. pp. 5-27;

delle tecnologie e delle dipendenze sistemiche²⁷, al fine di esercitare controllo ed imporre ideologie egemoniche.

Il dazio contemporaneo non svolge più soltanto una funzione fiscale o protezionistica, ma assume una valenza eminentemente geopolitica, diviene strumento di pressione, esclusione e ridefinizione degli equilibri globali, ove il mercato cessa di essere luogo neutrale di cooperazione e si converte in spazio di competizione permanente²⁸, nonché precursore ai conflitti. Il dazio regola, pertanto il grado di apertura della comunità politica nei confronti dell'esterno, decidendo quali relazioni economiche siano tollerabili e quali, invece, debbano essere limitate o neutralizzate, secondo una logica preventiva di autodifesa (o di preventivo attacco).

La negatività antropologica del dazio emerge, quindi, nel confronto con il dono, che implica infatti eccedenza rispetto alla logica dell'utilità immediata; mentre il dazio, al contrario, introduce un calcolo preventivo volto a controllare l'accesso alla relazione (non solo economica). Dove il dono genera fiducia, il dazio istituzionalizza il sospetto; dove il dono mantiene aperta la relazione, il dazio costruisce confini, ove il dono riconosce l'altro come interlocutore necessario del legame sociale, il dazio tende a trasformarlo in soggetto relazionalmente condizionato e potenzialmente pericoloso²⁹.

Anche rispetto allo scambio il dazio assume una funzione di rottura, proprio nella sua funzione immunitaria, volta ad alterare l'equilibrio dell'ordine del reciproco, che governava la logica dei rapporti internazionali (almeno sino ad oggi). L'universalismo giuridico moderno si era infatti sviluppato attorno all'idea che la dignità della persona imponesse forme di reciproco riconoscimento capaci di trascendere le appartenenze politiche ed economiche, in una logica protettiva dal conflitto, a cui il dazio ne resta indifferente. L'emergere di logiche immunitarie tende progressivamente a restringere tale universalismo, subordinando la piena effettività dei diritti alla partecipazione entro spazi politici, economici o tecnologici protetti e esclusivi³⁰ (a mero titolo esemplificativo il *Board of peace*).

In conclusione, secondo una prospettiva antropologico-giuridica, il dazio mostra a parere di chi scrive il limite strutturale della modernità economica, la promessa universalistica dello scambio globale si arresta inevitabilmente dinanzi alla persistenza delle appartenenze politiche, delle identità collettive e delle logiche di potere, ulteriormente sterilizzate dalle tecnologie informatiche. La reciprocità economica (dello scambio) non riesce più a trasformarsi in reciprocità politica, poiché defaticata dalla ricerca di estrema *performance* (di cui le tecniche di intelligenza artificiale rappresentano l'epilogo) che attraversa l'ordine internazionale confluendo in dinamiche di competizione e protezione sovrana³¹. In tale prospettiva, il dazio rappresenta simbolicamente la fine della reciprocità: il momento in cui il legame sociale viene subordinato alla logica della competizione estrema, innescando una spirale di protezione e di controrisposte competitive. In definitiva, se dono e scambio appartengono ancora, seppur diversamente, alla circolazione del sociale, il dazio segna invece il ritorno del confine, della separazione e della selezione politica dell'altro.

27. D. RODRIK, La globalizzazione intelligente, *Laterza, Roma-Bari, 2012*, cfr. pp. 57-69; C. GALLI, Spazi politici. L'età moderna e l'età globale, *Il Mulino, Bologna, 2001*, cfr. pp. 201-226;

28. S. ARMELLA, Diritto doganale dell'Unione europea, *Egea, Milano, 2015*, cfr. pp. 15-29; P. BORJA, Diritto tributario europeo, *Giuffrè, Milano, 2010*, cfr. pp. 330-347;

29. A. CAILLÉ, Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS, *Bollati Boringhieri, Torino, 1991*, cfr. pp. 41-56; J.T. GODBOUT, Lo spirito del dono, *Bollati Boringhieri, Torino, 1993*, cfr. pp. 95-112;

30. H. ARENDT, Le origini del totalitarismo, *Edizioni di Comunità, Milano, 1967*, cfr. pp. 410-430;

31. C. GALLI, Spazi politici. L'età moderna e l'età globale, *Il Mulino, Bologna, 2001*, cfr. pp. 201-226; Z. BAUMAN, Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone, *Laterza, Roma-Bari, 1999*, cfr. pp. 73-88.

5. Riflessioni interlocutorie

In questa prospettiva, la crisi del reciproco non investe soltanto il mercato, ma coinvolge il fondamento stesso della teoria moderna dei diritti. L'universalismo giuridico contemporaneo sviluppatosi attorno all'idea che la dignità della persona imponesse forme di riconoscimento capaci di trascendere appartenenze territoriali, economiche e geopolitiche, lascia il segno a sistematiche quanto latenti violazioni discriminatorie. Il ritorno di dispositivi immunitari e selettivi tende progressivamente a restringere tale universalismo, subordinando la piena effettività dei diritti alla partecipazione entro spazi pubblici protetti da barriere di accesso. Il confine riemerge, così, non soltanto come categoria territoriale, ma come criterio di inclusione ed esclusione dalla stessa comunità del riconoscimento giuridico.

La parabola teorica che conduce dal dono al dazio descrive, pertanto, il passaggio da una società della relazione ad una società della protezione. Là dove il dono manteneva aperto il circuito simbolico dell'appartenenza e lo scambio conservava almeno una struttura minima di cooperazione reciproca, il dazio reintroduce una logica antagonistica, che frammenta l'orizzonte universalistico della modernità globale. L'altro non viene più riconosciuto quale interlocutore necessario della relazione sociale, ma progressivamente reinterpretato come concorrente strategico, minaccia economica od alterità da filtrare.

Resta, pertanto, aperta la questione decisiva della contemporaneità: se sia ancora possibile ricostruire forme di reciprocità capaci di coniugare apertura e sicurezza, interdipendenza e sovranità, universalismo dei diritti e protezione delle comunità politiche; oppure se la globalizzazione stia definitivamente lasciando il posto ad un ordine fondato sulla competizione permanente, sulla frammentazione geopolitica e sull'immunizzazione reciproca degli ordinamenti: forse proprio in tale tensione irrisolta tra riconoscimento e protezione che si gioca oggi il destino politico e giuridico della convivenza globale.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

L'Unione Europea: controllo e digitalizzazione delle procedure di importazione, esportazione e circolazione intra-unionale di beni culturali

European Union: control and digitalisation of procedures for the import, export and intra-Union circulation of cultural goods

Lia Montereale, Alessandro El Khoury

Funzionario della P.A. · Università degli Studi di Roma La Sapienza

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11833
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 19 agosto 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

LIA MONTEREALE,
ALESSANDRO EL KHOURY,
*L'Unione Europea: controllo e
digitalizzazione delle procedure
di importazione, esportazione e
circolazione intra-unionale di
beni culturali*, in Riv. Cammino
Diritto, fasc. III/2026, ISSN
2532-9871.

ABSTRACT

Il presente contributo esamina l'evoluzione dei regimi europei di controllo della circolazione internazionale dei beni culturali alla luce della digitalizzazione amministrativa. Attraverso l'analisi del Regolamento (CE) n. 116/2009 e del Regolamento (UE) 2019/880, evidenzia il ruolo di strumenti digitali quali sistemi elettronici, banche dati interoperabili, intelligenza artificiale e blockchain nel rafforzamento della cooperazione amministrativa e della tracciabilità dei beni culturali. Lo studio approfondisce inoltre il rapporto tra tutela del patrimonio culturale, sicurezza interna e rispetto dei diritti fondamentali, mostrando come la digitalizzazione stia trasformando la governance europea e il contrasto al traffico illecito di beni culturali.

This contribution examines the evolution of European regulatory frameworks governing the international circulation of cultural goods in the context of administrative digitalization. Through an analysis of Regulation (EC) No. 116/2009 and Regulation (EU) 2019/880, it highlights the role of digital tools such as electronic systems, interoperable databases, artificial intelligence, and blockchain technologies in strengthening administrative cooperation and enhancing the traceability of cultural goods. The study further explores the relationship between cultural heritage protection, internal security, and the safeguarding of fundamental rights, showing how digitalization is reshaping European governance and improving efforts to combat the illicit trafficking of cultural goods.

SOMMARIO

1. Premessa Le opinioni espresse in questo articolo sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale della Commissione europea o del Ministero della cultura. : la circolazione internazionale dei beni culturali tra tutela, mercato interno e sicurezza	3
2. Il regime dell'esportazione dei beni culturali nell'Unione europea: il Regolamento (CE) n. 116/2009.	7
2.1. Il Regolamento (UE) n. 1081/2012 e il modello cartaceo delle licenze	9
2.2. La digitalizzazione delle licenze di esportazione in base al Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026: da strumento tecnico a riforma strutturale.	10
3. Il regime dell'importazione dei beni culturali: il Regolamento (UE) 2019/880 tra tutela, sicurezza e controllo digitale	11
4. Digitalizzazione, interoperabilità e cooperazione amministrativa nel controllo della circolazione dei beni culturali	14
5. Strumenti digitali avanzati e lotta al traffico illecito dei beni culturali.	17
6. Conclusioni	20

1. Premessa¹: la circolazione internazionale dei beni culturali tra tutela, mercato interno e sicurezza

La circolazione internazionale dei beni culturali costituisce uno dei settori nei quali più chiaramente emergono le tensioni strutturali che attraversano l'ordinamento dell'Unione europea²: da un lato, la tutela di un patrimonio che rappresenta un elemento identitario essenziale degli Stati membri; dall'altro, la realizzazione del mercato interno e la libera circolazione delle merci; sullo sfondo, esigenze sempre più pressanti di sicurezza e di contrasto alla criminalità transnazionale³.

In tale contesto, l'azione dell'Unione europea si è sviluppata lungo due direttrici principali: il controllo dell'esportazione dei beni culturali verso i Paesi terzi, disciplinato dal Regolamento (CE) n. 116/2009 e, più recentemente, il controllo dell'importazione, introdotto dal Regolamento (UE) 2019/880. Entrambi i regimi sono oggi interessati da un processo di profonda trasformazione, legato all'introduzione di strumenti digitali e di sistemi elettronici di gestione delle procedure amministrative.

I due regimi, pur perseguendo il medesimo obiettivo di contrasto al traffico illecito, si distinguono profondamente nella loro *ratio* e nel loro perimetro di tutela. Il Regolamento (CE) n. 116/2009 sull'esportazione è animato da una logica "difensiva verso l'esterno": esso mira a impedire che beni appartenenti al patrimonio culturale degli Stati membri fuoriescano irreversibilmente verso Paesi terzi, sottraendosi alla sovranità culturale nazionale. Il bene protetto è, in questo caso, il patrimonio "endogeno" dell'Unione, e la licenza di esportazione funge da presidio contro la sua dispersione. Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'importazione risponde, invece, a una logica "difensiva verso l'interno": il suo obiettivo non è preservare il patrimonio europeo, bensì impedire che il territorio dell'Unione diventi un mercato di approdo per beni culturali illecitamente sottratti a Paesi terzi, spesso in contesti di conflitto armato o instabilità politica. In questo caso, il bene tutelato è "altrui", e il controllo doganale si configura come uno strumento di solidarietà internazionale e di sicurezza, prima ancora che di tutela culturale in senso stretto.

La digitalizzazione non rappresenta un mero adeguamento tecnico, ma si configura come una leva strutturale attraverso cui l'Unione europea ridefinisce le modalità di esercizio del controllo amministrativo, rafforza la cooperazione tra Stati membri e sviluppa nuove strategie di prevenzione e contrasto al traffico illecito di beni culturali⁴.

La tutela del patrimonio culturale rientra tradizionalmente tra le competenze sovrane degli Stati. L'Unione europea, sin dalla sua origine, ha mostrato un approccio cauto in materia culturale, limitandosi a forme di sostegno e coordinamento. Tale impostazione trova oggi il suo fondamento nell'art. 167 TFUE, che attribuisce all'Unione una competenza di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri⁵.

1. Le opinioni espresse in questo articolo sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale della Commissione europea o del Ministero della cultura.

2. Sul punto, per un'analisi approfondita delle tensioni tra mercato e tutela, si veda M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2007.

3. A. VISCONTI, Il contrasto al traffico illecito di beni culturali: prospettive di diritto penale dell'economia e di tutela del patrimonio, in *Riv. Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 2018, 345 ss.

4. D.U.GALETTA, Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0), in *Riv. italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 647 ss.

5. B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Sebbene la dimensione culturale sia oggi intrecciata con le politiche di mercato e sicurezza, il suo riconoscimento formale è stato il risultato di un lungo processo di "erosione" della sovranità statale esclusiva. Si ripropongono di seguito i passaggi fondamentali di questo percorso⁶:

1951 - Trattato CECA (Parigi): l'obiettivo era limitato alla produzione industriale di carbone e acciaio; i beni culturali erano del tutto estranei al perimetro d'azione della Comunità;

1957 - Trattato CEE (Roma): ancora nessuna competenza diretta in materia culturale. Tuttavia, compare "l'antenato" dell'attuale art. 36 TFUE, che permetteva agli Stati di porre restrizioni alla libera circolazione per la tutela del patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico. Il bene culturale era visto solo come una potenziale "eccezione" al mercato delle merci.

1986 - Atto Unico Europeo: con la spinta verso il completamento del mercato interno entro il 1992, cresce il timore che la rimozione delle dogane possa privare gli Stati dei mezzi di controllo sui beni nazionali. Inizia a delinearsi la necessità di una disciplina procedurale comune, anche in assenza di una base giuridica culturale esplicita.

1992 - Trattato di Maastricht (TUE): è la svolta storica. La cultura entra ufficialmente nel Trattato (art. 128 CE). Per la prima volta, l'Unione è chiamata a contribuire al fiorire delle culture degli Stati membri, pur con il divieto esplicito di armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali.

2007 - Trattato di Lisbona (TFUE): consolida l'assetto attuale. L'art. 167 TFUE conferma che l'Unione ha una competenza di sostegno e coordinamento. Tuttavia, il processo di integrazione ha progressivamente intrecciato la cultura con la politica commerciale comune (esportazione verso Paesi terzi) e con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (contrasto al traffico illecito).

In questo quadro, la circolazione dei beni culturali rappresenta il punto di intersezione privilegiato di tali dinamiche di erosione della sovranità statale esclusiva. Pur restando formalmente estranea a un'armonizzazione sostanziale delle tutele nazionali, essa è divenuta oggetto di una disciplina europea sempre più articolata sul piano procedurale e amministrativo, come dimostra l'evoluzione verso sistemi di controllo digitalizzati e interoperabili.

Nel diritto dell'Unione europea, i beni culturali sono qualificati come merci ai fini dell'applicazione delle libertà fondamentali, in particolare della libera circolazione di cui agli artt. 34 e ss. TFUE. Al tempo stesso, l'art. 36 TFUE consente agli Stati membri di introdurre restrizioni giustificate dalla tutela del patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico⁷. Questa ambivalenza ha generato un equilibrio delicato, nel quale la Corte di giustizia ha riconosciuto ampia discrezionalità agli Stati membri nel definire cosa costituisca "patrimonio nazionale", purché le misure restrittive siano proporzionate e non discriminatorie⁸. In tal senso, la giurisprudenza della Corte ha costantemente ribadito che la tutela dei tesori nazionali non può giustificare restrizioni che vadano oltre quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo di protezione.

6. Per una ricostruzione dettagliata, si veda G. FINOCCHIARO, La cultura nel processo di integrazione europea: dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona, in *Riv. della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012, 85 ss.

7. G. SCIACCA, La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, 455 ss.

8. CGUE, causa C-7/68, Commissione c. Italia.

La disciplina europea dell'esportazione dei beni culturali si inserisce in questo delicato spazio di equilibrio non attraverso un'armonizzazione dei regimi di tutela, che restano prerogativa sovrana dei singoli Stati, ma mediante l'istituzione di procedure comuni di controllo⁹. Tale apparato normativo non si sostituisce alle valutazioni di merito delle autorità nazionali (le quali mantengono piena autonomia nel definire l'intensità e le modalità tecniche delle ispezioni) ma definisce un'architettura amministrativa uniforme. In questo modo, sebbene l'atto materiale del controllo e il giudizio sul pregio culturale rimangano ancorati alle diverse prassi nazionali, la standardizzazione dell'iter procedurale assicura che la liberalizzazione del mercato interno non si traduca in una perdita irreversibile di patrimonio verso Paesi terzi.

Negli ultimi decenni, il traffico illecito di beni culturali si è consolidato come una minaccia globale, assumendo le caratteristiche di una primaria attività criminale transnazionale, sistematicamente accostata per volumi d'affari e complessità logistica ai traffici di armi, stupefacenti ed esseri umani¹⁰. Tale dinamica criminale risulta esacerbata nei contesti di instabilità politica e di conflitto armato: in queste aree, la spoliazione del patrimonio culturale non rappresenta solo una perdita identitaria, ma si configura come un *asset* strategico per il finanziamento di organizzazioni criminali e gruppi terroristici¹¹. Si veda, in tal senso, la Risoluzione 2199 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che esplicitamente riconosce il nesso tra il commercio illecito di beni culturali e il finanziamento di gruppi terroristici come l'ISIS e Al-Qaida¹².

In questo scenario, i tradizionali strumenti di tutela nazionale si sono rivelati insufficienti¹³. L'attuale architettura dei controlli risente di criticità strutturali che la Commissione europea ha ampiamente documentato nei propri studi preparatori: la frammentazione delle competenze tra autorità nazionali, l'assenza di coordinamento sistemico¹⁴ e la persistente carenza di sistemi informativi interoperabili¹⁵ hanno storicamente generato "lacune normative" sfruttate dalle reti criminali per agevolare la circolazione di beni con documentazione falsificata¹⁶. Come evidenziato nelle valutazioni d'impatto che hanno preceduto la recente attività legislativa, l'assenza di un quadro comune e centralizzato ha favorito fenomeni di *forum shopping* e disparità nell'efficacia dei controlli alle frontiere esterne. Di conseguenza, la risposta dell'Unione si è evoluta verso una logica "integrata"¹⁷: il controllo amministrativo non è più inteso solo come strumento di tutela del patrimonio, ma come presidio di sicurezza interna e cooperazione internazionale, volto a recidere il nesso tra traffico illecito e finanziamento della criminalità transnazionale¹⁸.

9. A. MIGNONE, Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici, Milano, Giuffrè, 2005.

10. Su tutti, si veda il rapporto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, WCO, Illicit Trade Report (2023) (2022) (2021), dove si evidenzia il ruolo prominente del traffico illecito di beni culturali in relazione al traffico illecito di altre tipologie di beni.

11. V. MAZZARESE, Il traffico illecito di beni culturali come strumento di finanziamento del terrorismo internazionale, in Diritto Penale Contemporaneo, 2016; a cura di S. MANACORDA, A. VISCONTI, Beni culturali e sistema penale, Milano, ISPAC, 2010, per i profili di diritto penale internazionale.

12. Cfr. Consiglio di Sicurezza ONU, Ris. 2199 (2015).

13. P. GERSTENBLITH, The Control of the Illicit Trade in Cultural Property: The Role of the UNESCO and UNIDROIT Conventions, in Art, Antiquity and Law, vol. 12, n. 1, 2007.

14. J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in Art Antiquity and Law, vol. 24, n. 3, 2019.

15. S. MACKENZIE, N. BRODIE, D. YATES, C. TSIROGIANNIS, Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities, London, Routledge, 2019, e N. BRODIE, The Market in Iraqi Antiquities 1980–2009, in International Journal of Cultural Property, vol. 18, n. 3, 2011, 303 ss.

16. European Commission, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, SWD (2017) 262 final, part 1/2.

17. European Commission, Action Plan to step up the fight against the financing of terrorism, COM (2016) 50 final.

L'azione dell'Unione europea in materia di traffico illecito di beni culturali si sviluppa lungo più livelli: normativo, attraverso l'adozione di regolamenti direttamente applicabili, o attraverso l'adozione di direttive; amministrativo, mediante il rafforzamento della cooperazione tra autorità nazionali; tecnologico, attraverso la creazione di sistemi digitali comuni o interoperabili; internazionale, in coordinamento con UNESCO, UNIDROIT e ONU. Il Regolamento (UE) 2019/880 rappresenta, in questo senso, un punto di svolta. Esso segna il passaggio da un approccio prevalentemente difensivo (tutela del patrimonio degli Stati membri) a un approccio proattivo, volto a impedire che il territorio dell'Unione diventi un mercato di destinazione per beni culturali di provenienza illecita¹⁹. La centralità attribuita agli strumenti digitali nel regime di importazione costituisce un modello che inevitabilmente influenza anche l'evoluzione del regime di esportazione, aprendo la strada a una progressiva integrazione dei due sistemi (cfr. il Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026).

L'intervento dell'Unione europea nel contrasto al traffico illecito si è progressivamente evoluto in una strategia multidimensionale, in cui il dato normativo, espresso attraverso regolamenti direttamente applicabili e direttive di armonizzazione, funge da base per un'architettura amministrativa e tecnologica sempre più interconnessa. In questo modello, il rafforzamento della cooperazione tra le autorità nazionali non è più un obiettivo isolato, ma viene reso operativo dalla creazione di sistemi digitali comuni e banche dati interoperabili, capaci di proiettare l'efficacia dei controlli anche oltre i confini del mercato unico, in costante sinergia con gli standard definiti da organismi internazionali quali UNESCO²⁰ e UNIDROIT²¹.

In tale quadro, il Regolamento (UE) 2019/880 spicca, in quanto non rappresenta soltanto un nuovo tassello normativo, ma un vero e proprio spartiacque concettuale per l'intera disciplina della circolazione dei beni culturali. Esso segna il definitivo superamento di una visione esclusivamente "difensiva", storicamente focalizzata sulla protezione del patrimonio endogeno degli Stati membri, a favore di un approccio "proattivo"²². Questa nuova postura trasforma il territorio dell'Unione da potenziale approdo per flussi illeciti a presidio di legalità globale, integrando il controllo delle esportazioni e delle importazioni in un sistema unitario di monitoraggio dei flussi.

La centralità degli strumenti digitali nel regime di importazione non rappresenta un'innovazione assoluta nelle finalità, quanto piuttosto nelle modalità di esercizio del potere. Storicamente, l'attività di controllo e di incrocio dei dati veniva già svolta dalle autorità di polizia specializzate, come, in Italia, i Carabinieri del Comando per la tutela del patrimonio culturale (CCTPC), attraverso l'ausilio di banche dati d'eccellenza, quali il sistema Leonardo²³.

Tuttavia, in un contesto analogico e pre-digitale, tale sforzo era inevitabilmente limitato da una gestione manuale e frammentata delle informazioni, che relegava *l'enforcement* a una dimensione prevalentemente *ex post*. Il controllo interveniva spesso solo a illecito consumato, con una funzione sanzionatoria o di recupero del bene già uscito o entrato illegalmente. L'introduzione del modello digitale

18. Sull'inefficacia degli approcci puramente nazionali a fronte della globalizzazione dei mercati illeciti, si veda C. FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, London, 2010.

19. Considerando 1-7 del Regolamento (UE) 2019/880.

20. P.J. O'KEEFE, *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, 2^a ed., Leicester, *Institute of Art and Law*, 2007.

21. L.V. PROTT, *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illicitly Exported Cultural Objects 1995*, Leicester, *Institute of Art and Law*, 1997.

22. V. VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023.

23. Per una ricostruzione dettagliata del lavoro dei Carabinieri TPC, si veda A. CONFORTE, *Il traffico illecito di beni culturali: le attività di prevenzione e di contrasto*, in *Giustizia Penale*, 2017.

sposta il baricentro dell'azione amministrativa verso una logica preventiva: la tracciabilità e l'analisi del rischio in tempo reale permettono di intervenire *ex ante*, trasformando il sistema di licenze da mero adempimento formale a presidio attivo di sicurezza.

2. Il regime dell'esportazione dei beni culturali nell'Unione europea: il Regolamento (CE) n. 116/2009

Il Regolamento (CE) n. 116/2009 sull'esportazione dei beni culturali si colloca in un passaggio cruciale dell'architettura costituzionale europea. Adottato come codificazione del precedente regime del 1992, esso cristallizza i principi nati con il Trattato di Maastricht, ma si trova a operare sotto il nuovo vigore impresso dal Trattato di Lisbona. Sebbene la sua base giuridica rimanga ancorata alla politica commerciale comune (già art. 133 TCE, oggi art. 207 TFUE), il contesto di Lisbona ne rafforza la legittimità attraverso il nuovo art. 167 TFUE, che eleva la cultura a obiettivo trasversale dell'Unione²⁴.

In questa fase matura dell'integrazione, caratterizzata dalla soppressione definitiva dei controlli alle frontiere interne, il regolamento assume una funzione compensativa²⁵ essenziale: esso agisce come uno "scudo esterno" per evitare che la liberalizzazione intra-UE faciliti la perdita irreversibile del patrimonio nazionale verso Paesi terzi. La struttura del sistema poggia su tre pilastri inscindibili che garantiscono l'equilibrio tra mercato e tutela: l'individuazione di categorie oggettive di beni soggetti a controllo, l'obbligo di licenza di esportazione e il principio del riconoscimento reciproco delle licenze tra Stati membri.

Esempi paradigmatici delle criticità insite nei sistemi di controllo pre-digitali sono rappresentati dal caso dell'Atleta di Fano²⁶, la cui uscita illecita dal territorio italiano ha dato origine a un contenzioso internazionale pluridecennale, e dal Tesoro di Seuso, dove l'impiego di licenze di esportazione falsificate ha permesso la circolazione del bene su scala globale a causa della mancata interoperabilità dei dati tra le autorità nazionali²⁷.

L'architettura del Regolamento 116/2009 poggia su un modello ibrido che tenta di conciliare l'esigenza di uniformità del mercato unico con la tutela delle identità nazionali. Il fulcro di questo sistema è l'Allegato I, che stabilisce una soglia di controllo basata su un duplice filtro: criteri oggettivi di matrice unionale quali l'età, la tipologia merceologica e il valore economico del bene, e una valutazione qualitativa di stretta competenza statale.

Nonostante la standardizzazione dei parametri quantitativi, alle autorità nazionali è riservata un'ampia discrezionalità tecnica e valutativa. Tale discrezionalità si manifesta non tanto nel riscontro dei requisiti dell'Allegato, quanto nel giudizio di merito sulla "rilevanza culturale" del bene: lo Stato membro può infatti negare la licenza anche se i criteri oggettivi sono soddisfatti, qualora ritenga che l'uscita del bene costituisca una perdita per il patrimonio nazionale. In dottrina, questo modello è stato criticato per la sua intrinseca "disomogeneità applicativa": la mancanza di una definizione univoca di "tesoro nazionale" a

²⁴ G. FINOCCHIARO, La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea, in *Riv. di diritto internazionale*, 2010, 415 ss.

²⁵ In dottrina, i primi riferimenti al concetto di funzione compensativa si trovano in A. MIGNONE, Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici, Milano, Giuffrè, 2005.

²⁶ Cass. Pen., Sez. III, 2 gennaio 2019, n. 22, stabiliva l'obbligo di restituzione del bronzo all'Italia, basandosi sul fatto che il bene fosse uscito dal territorio nazionale in violazione delle leggi doganali dell'epoca.

²⁷ M.M. MANGO, A. BENNETT, The Sevso Treasure. Part One, in *Journal of Roman Archaeology, Supplementary Series n. 12*, 1994.

livello europeo permette che beni simili ricevano trattamenti amministrativi opposti a seconda dello Stato in cui si trovano, creando distorsioni nel mercato dell'arte e disparità tra gli operatori economici²⁸.

In assenza di armonizzazione sostanziale, il regime di esportazione opera in modo sensibilmente diverso in importanti mercati UE, oltre l'Italia, tra cui Francia, Germania e Olanda. La Francia applica un modello centralizzato e rigido²⁹, in cui i beni culturali circolano mediante un sistema di "passaporti". Lo Stato ha un diritto di prelazione molto forte e utilizza il concetto di *Trésor National* per bloccare l'esportazione di opere chiave. In Germania, il modello di controllo è decentralizzato a livello dei *Länder* e fino al 2016 si è riscontrato un approccio di tipo liberale alla circolazione. Solo in seguito all'introduzione della nuova legge sulla protezione dei beni culturali (*Kulturgutschutzgesetz*), i controlli sono divenuti più stringenti, avvicinando il modello tedesco a quello italiano e francese³⁰. Infine, in Olanda il modello di controllo può essere definito "selettivo"³¹. L'Olanda infatti protegge i beni inseriti in una lista nazionale, che sono soggetti a forti restrizioni all'esportazione, potendo lo Stato bloccarne l'uscita dal Paese o anche favorirne l'acquisizione pubblica. Se i beni non si trovano su questa lista, generalmente l'esportazione è meno burocratica, salvo alcune eccezioni tra cui i reperti archeologici trovati sul suolo olandese (dove esistono norme più stringenti indipendentemente dall'inserimento in una lista).

La scelta di affidare alle autorità nazionali la valutazione sostanziale dell'interesse culturale del bene riflette il principio di sussidiarietà e il riconoscimento della specificità dei patrimoni culturali nazionali. Tuttavia, come dimostrano gli esempi sopra citati, ciò comporta anche un'elevata discrezionalità tecnico-amministrativa.

In Italia, sotto il profilo strettamente giuridico, l'atto amministrativo di diniego trae la sua legittimità immediata dal combinato disposto della legislazione nazionale (il decreto legislativo 42/2004 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare gli artt. 65 e ss.) e del Regolamento (CE) 116/2009. In questo quadro, l'art. 36 TFUE non costituisce la base normativa diretta del diniego, bensì funge da "cappello" costituzionale³² e clausola di salvaguardia che giustifica la deroga alla libera circolazione delle merci per motivi di protezione del patrimonio nazionale.

Affinché tale restrizione sia legittima agli occhi dell'ordinamento unionale, la decisione dell'autorità nazionale deve rispondere a criteri rigorosi di motivazione, proporzionalità e non discriminazione. La Corte di giustizia dell'UE, sin dalla storica sentenza *Commissione c. Italia* (causa 7/68), ha qualificato i beni culturali come "merci", seppur peculiari, assoggettandoli alle regole del mercato unico a meno che non intervengano esigenze di tutela del "tesoro nazionale" debitamente provate³³.

In ambito italiano, il diniego all'uscita non può basarsi su presunzioni generiche, ma richiede una "motivazione rafforzata". La giurisprudenza amministrativa conferma che, sebbene l'amministrazione goda di un'ampia discrezionalità tecnica, il sindacato giurisdizionale deve verificare che l'iter logico-

28. *Fra tutti, si veda R. CRAUFURD SMITH, The Cultural Dimension of EU Law, Oxford University Press, 2004.*

29. *M. CORNU, Droit du patrimoine culturel, Paris, PUF, 2020.*

30. *R. PETERS, The New German Act on the Protection of Cultural Property, in Art Antiquity and Law, vol. 22, n. 2, 2017, 115 ss.*

31. *E. CAMPFENS, The Dutch Heritage Act and the Protection of Cultural Property, in International Journal of Cultural Property, vol. 24, n. 4, 2017, 451 ss.*

32. *Si vedano R. CRAUFURD SMITH, The Cultural Dimension of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 2004.; G. SCIACCA, La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2005, 455 ss.*

33. *B. DE WITTE, The Cultural Dimension of European Union Law, in Collected Courses of the Academy of European Law, 1991.*

valutativo sia immune da vizi di irragionevolezza e rispetti il principio di proporzionalità tra l'interesse pubblico alla tutela e il diritto di proprietà del privato³⁴.

2.1. Il Regolamento (UE) n. 1081/2012 e il modello cartaceo delle licenze

L'attuazione concreta del sistema di licenze di esportazione è stata affidata al Regolamento (UE) 1081/2012³⁵, che ne ha disciplinato in dettaglio la forma, il contenuto e le modalità di utilizzo. Il regolamento di esecuzione ha stabilito ed imposto l'utilizzo di moduli cartacei standardizzati, suddivisi in più esemplari, destinati a diverse autorità (autorità culturali, dogane, titolare della licenza). Tale scelta, all'epoca della sua adozione, rispondeva all'esigenza di garantire uniformità formale e riconoscibilità delle licenze su tutto il territorio dell'Unione. Tuttavia, il modello cartaceo si è progressivamente rivelato inadeguato rispetto all'evoluzione dell'amministrazione digitale e alle crescenti esigenze di controllo e cooperazione. La dottrina³⁶ è concorde nell'individuare nella fisicità del documento il suo *vulnus* principale³⁷.

L'attuazione del Regolamento (CE) 116/2009 ha rivelato criticità strutturali legate a una gestione ancora prevalentemente analogica e decentralizzata. A livello dell'Unione, l'assenza di un monitoraggio centralizzato rende estremamente arduo mappare l'efficienza dei flussi: i dati statistici raccolti dalla Commissione europea sono esclusivamente *ex post*, basati su questionari triennali che non consentono di elaborare KPI (*Key Performance Indicators*) in tempo reale sulle tempistiche di rilascio delle licenze³⁸.

Nonostante tale vuoto coordinativo, alcuni Stati membri hanno anticipato la transizione digitale dotandosi di sistemi nazionali avanzati, tra cui: il SUE (Sistema informativo uffici esportazione) in Italia, il portale GESTE in Francia³⁹, il sistema della *Junta de Calificación* in Spagna e la piattaforma integrata della DGPC in Portogallo. Il successo di tali sistemi è stato spesso favorito dalla preesistenza di una robusta cornice normativa sull'amministrazione digitale; in Italia, ad esempio, la digitalizzazione dei procedimenti culturali ha tratto forza dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e dalle norme sulla firma elettronica (d.P.R. 445/2000), che hanno conferito valore legale ai certificati dematerializzati ben prima dell'avvio dei progetti europei⁴⁰.

Tuttavia, il mantenimento del modello cartaceo genera ritardi significativi, dovuti alla complessa logistica dei "moduli in triplice esemplare" che richiedono spedizioni fisiche, vidimazioni manuali e tempi tecnici di trasmissione tra autorità culturali e uffici doganali. Studi specifici⁴¹ confermano che l'onere amministrativo è sensibilmente più gravoso per le autorità competenti: la gestione cartacea aumenta

34. V. VADI, Cultural Heritage in International Economic Law, *Leiden, Brill Nijhoff*, 2023. L. MONTEREALE, La circolazione internazionale delle opere d'arte e la discrezionalità tecnica alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali, in *Riv. Cammino Diritto*, 2023.

35. Regolamento (UE) 1081/2012 della Commissione europea.

36. A cura di E. CAMPFENS, Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Cultural Property Disputes, *Eleven International Publishing*, 2015, circa la rilevanza delle prove documentali.

37. Si pensi al traffico delle c.d. Blood Antiquities (antichità del sangue), per le quali molteplici rapporti di Europol ed Interpol hanno evidenziato come le organizzazioni criminali e terroristiche abbiano sfruttato la mancanza di sistemi digitali interoperabili per introdurre o esportare beni culturali utilizzando permessi di esportazione dei paesi d'origine (spesso zone di conflitto) falsificati, che le dogane europee non potevano incrociare con database centralizzati. Si vedano Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2021 e Interpol, Assessing Crimes Against Cultural Property: Global Survey, 2021.

38. European Commission, Report on the implementation of Regulation (EC) No 116/2009, COM(2022) 424 final.

39. M. CORNU, Droit du patrimoine culturel, *Parigi, Presses Universitaires de France*, 2020.

40. D.U. GALETTA, Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0), in *Riv. italiana di diritto pubblico comunitario*, fascicolo 3-4, 2018, 647 ss.

41. Deloitte Luxembourg e Commissione Europea (DG TAXUD), Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU, *Final Report, Bruxelles, giugno 2017*; J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n.3, 2019, 219 ss.

esponenzialmente i tempi di istruttoria, la vulnerabilità all'errore umano e il rischio di contraffazioni, impedendo quel controllo preventivo e *data-driven* necessario per contrastare efficacemente il traffico illecito.

2.2. La digitalizzazione delle licenze di esportazione in base al Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026: da strumento tecnico a riforma strutturale

Il progetto di digitalizzazione delle licenze di esportazione segna un passaggio concettuale fondamentale. La licenza elettronica non rappresenta semplicemente la trasposizione in formato digitale del modello cartaceo, ma implica una revisione complessiva delle modalità di esercizio del controllo amministrativo. Tra gli obiettivi principali della digitalizzazione si possono individuare: la semplificazione delle procedure; la riduzione degli oneri amministrativi; il rafforzamento dei controlli; il miglioramento della cooperazione tra autorità nazionali e doganali. L'introduzione di piattaforme digitali consente, inoltre, la creazione di banche dati strutturate, utili non solo ai fini amministrativi, ma anche per l'analisi dei flussi e la prevenzione dei traffici illeciti⁴². Il nuovo regolamento di esecuzione (Regolamento UE 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026) che abroga il precedente Reg. (UE) 1081/2012, si basa su un sistema elettronico europeo centralizzato *ECG* (*export cultural goods*) che entrerà in funzione entro il 2 ottobre 2031. Pertanto, a partire dalla predetta data, le domande di licenze di esportazione a norma del regolamento (UE) n. 116/2009 del Consiglio e del nuovo regolamento di esecuzione saranno presentate e trattate mediante il sistema *ECG*. Le decisioni relative a tali domande saranno ugualmente trattate mediante il sistema *ECG*. Il sistema *ECG* è utilizzato anche per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e le autorità doganali degli Stati membri ai fini della cooperazione amministrativa.

La transizione verso la licenza di esportazione elettronica non deve essere intesa come una mera migrazione tecnologica, bensì come un profondo spostamento di paradigma nell'esercizio del potere pubblico. Superando la staticità del modulo cartaceo, la digitalizzazione abilita una revisione sistemica del controllo amministrativo⁴³ che, come evidenziato nei documenti preparatori della Commissione⁴⁴, trasforma il procedimento da un onere burocratico frammentato a un ecosistema di sicurezza integrata.

Questo nuovo modello non si limita a snellire le procedure, ma abbate drasticamente i costi di conformità (*compliance costs*) e i tempi di attesa, eliminando quella "logica dei passaggi fisici" che storicamente ha generato colli di bottiglia e asimmetrie tra gli Stati membri. L'interoperabilità nativa con l'ambiente dello Sportello Unico doganale dell'UE (*EU Single Window Environment for Customs*) permette alle autorità di passare da una verifica documentale "al buio" a una validazione automatizzata e in tempo reale. In quest'ottica, la creazione di banche dati strutturate non è più un fine accessorio, ma il motore di una tutela proattiva: l'analisi dei dati e i KPI di performance permettono finalmente all'Unione di mappare i flussi di mercato e di anticipare i *pattern* del traffico illecito, trasformando la licenza da semplice "permesso di uscita" a un presidio di tracciabilità globale.

Il confronto con il Regolamento (UE) 2019/880 sull'importazione dei beni culturali mette in luce una differenza di approccio significativa. Mentre il regime di esportazione nasce in un contesto pre-digitale ed

⁴². Per un approfondimento, si veda: Commissione europea, Impact assessment on the digitalisation of export licences for cultural goods, 2021.

⁴³. Commissione Europea, Final Report: Study on the improvement of the certified copies of export licences for cultural goods, Bruxelles, 2017/2018.

è stato successivamente adattato, il regime di importazione è concepito fin dall'origine come digitale. Nel Regolamento 2019/880, il sistema elettronico è elemento costitutivo del regime; la cooperazione tra autorità è strutturata attraverso piattaforme comuni; la finalità di sicurezza è esplicitamente affiancata a quella di tutela culturale. Questi elementi suggeriscono una possibile evoluzione del regime di esportazione verso modelli più integrati, nei quali la distinzione tra controllo culturale e controllo doganale risulti attenuata a favore di una logica di *governance* multilivello e *data-driven*.

Questa asimmetria genetica tra i due regimi solleva interrogativi profondi sulla futura tenuta del sistema unitario di controllo. Se per l'esportazione la digitalizzazione può essere accolta come un mero aggiornamento strumentale (un cambio di supporto che lascia inalterati i presupposti del 2009) per l'importazione essa agisce come un catalizzatore di una nuova *governance* integrata. Ci si deve dunque chiedere se queste due architetture, pur nate in epoche e con filosofie diverse, siano destinate a una convergenza funzionale. Ci si domanda se sia ipotizzabile che la robusta infrastruttura di cooperazione amministrativa e tecnologica creata per l'*import* possa generare un effetto di *spillover*⁴⁵ sul regime di esportazione.

In questo scenario, potremmo assistere all'emergere di una forma di *soft law* procedurale⁴⁶, dove prassi amministrative condivise e standard tecnologici comuni finiscono per armonizzare i due regimi "dal basso", attenuando le divergenze normative attraverso l'operatività digitale. Tuttavia, resta aperta la questione se tale integrazione possa dirsi compiuta senza un intervento di riordino legislativo che sancisca il passaggio definitivo verso un modello di tutela transnazionale univoco. Il futuro della protezione del patrimonio culturale in Europa dipenderà dalla capacità di sciogliere questo nodo: se limitarsi a una coesistenza di binari paralleli o se ambire a una sintesi organica, in cui la *governance* dei dati diventi il vero e unico scudo contro l'illegalità, indipendentemente dalla direzione in entrata o in uscita dei flussi⁴⁷.

3. Il regime dell'importazione dei beni culturali: il Regolamento (UE) 2019/880 tra tutela, sicurezza e controllo digitale

Il Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali⁴⁸ rappresenta un punto di svolta nell'approccio dell'Unione europea alla circolazione internazionale del patrimonio culturale⁴⁹. A differenza del regime di esportazione, nato prevalentemente per compensare gli effetti della liberalizzazione del mercato interno, il regime di importazione si colloca in un contesto geopolitico profondamente mutato.

La crescente instabilità in alcune aree del mondo, unita alla sistematica distruzione e al saccheggio del patrimonio culturale in contesti di conflitto armato, ha portato l'Unione europea a riconoscere

44. Commissione europea, Commission Staff Working Document - Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Single Window Environment for Customs, SWD(2020) 237 final.

45. Il termine *spillover* è qui inteso in senso neo-funzionalista: l'integrazione tecnica in un settore (import) costringe alla cooperazione e al coordinamento anche nei settori contigui (export). Cfr. B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of European Union Law*, Oxford University Press, 2011.

46. Sull'uso della *soft law* e degli standard tecnici per superare lo stallo legislativo in materia culturale, si veda R. CRAUFURD SMITH, *The Cultural Dimension of EU Law*, Oxford University Press, 2004, che analizza l'interazione tra norme vincolanti e best practices amministrative.

47. In questo senso, la Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione, del 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale. Pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 401 del 12 novembre 2021, 5 ss.

48. Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio.

49. Per una analisi dettagliata del regolamento, si veda L. MONTEREALE, A. EL KHOURY, *Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, Ottobre 2025, 21 ss.; L. MONTEREALE, *Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali*, in *Riv. Cammino diritto*, 2023.

esplicitamente il nesso tra traffico illecito di beni culturali, criminalità organizzata e finanziamento del terrorismo⁵⁰. Tale consapevolezza emerge con chiarezza nei considerandi iniziali del regolamento, che richiamano espressamente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e gli strumenti internazionali adottati in ambito UNESCO⁵¹.

La tutela del patrimonio culturale, pur rimanendo un obiettivo centrale, non costituisce più l'unica *ratio* dell'intervento normativo⁵². Essa si affianca a esigenze di sicurezza interna, di controllo delle frontiere esterne dell'Unione e di prevenzione di fenomeni criminali transnazionali. Ne deriva un mutamento significativo della funzione stessa del controllo amministrativo, che da strumento di tutela culturale si evolve in presidio di sicurezza⁵³.

Il Regolamento 2019/880 si applica all'introduzione nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali provenienti da Paesi terzi. L'ambito oggettivo è delineato attraverso categorie di beni individuate in base a criteri analoghi a quelli del regime di esportazione (tipologia, età e valore economico), ma con una logica funzionale diversa. Il regolamento, per i beni in regime di importazione, distingue tra: beni soggetti a licenza di importazione, per i quali è richiesto un controllo preventivo più rigoroso; beni soggetti a dichiarazione dell'importatore, che presuppone un'auto-responsabilizzazione dell'operatore economico⁵⁴. Questa articolazione riflette una modulazione del controllo in funzione del rischio⁵⁵, coerente con un approccio preventivo. L'intensità del controllo amministrativo varia in base alla probabilità che il bene sia di provenienza illecita, introducendo una logica di *risk assessment* molto importante⁵⁶.

Uno degli elementi più innovativi del Regolamento (UE) 2019/880 è rappresentato dall'introduzione di un sistema elettronico europeo centralizzato per la gestione delle licenze di importazione e delle dichiarazioni dell'importatore, denominato *ICG* (*import cultural goods*). A differenza del regime di esportazione di cui al regolamento del 2012, basato su formulari e moduli cartacei (la cui digitalizzazione è stata infatti concepita come evoluzione successiva), i moduli legati alle procedure di importazione invece nascono digitali e il sistema elettronico *ICG* costituisce qui un elemento strutturale e imprescindibile del regime. Il sistema elettronico consente la presentazione e la gestione digitale delle domande, la conservazione centralizzata dei dati⁵⁷, l'accesso condiviso alle informazioni da parte delle autorità competenti e delle autorità doganali e la tracciabilità delle operazioni. La centralizzazione dei dati rappresenta un cambio di paradigma rispetto alla logica prevalentemente decentralizzata del regime di

50. Contesto che era esplicitamente escluso per il regime delle esportazioni, si vedano A. VISCONTI, Esportazione e importazione illecite di beni culturali dopo la riforma del 2022, tra luci e ombre, in *Studi Senesi*, 2022, 155 ss., e G. FINOCCHIARO, La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea, in *Riv. di diritto internazionale*, 2010, dove si sottolinea che il regolamento sull'esportazione ha natura squisitamente commerciale-difensiva, e non di lotta alla criminalità organizzata o al terrorismo.

51. Su tutti, S. CATANI, M. CONTALDI, La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, *EUM*, 2020; J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, 2019.

52. Ibid.

53. P. GERSTENBLITH, The Relationship between the Administration of Cultural Heritage and Internal Security, in *Journal of International Criminal Justice*, 2019.

54. G. CONTALDI, Il nuovo regime UE sull'importazione di beni culturali: profili sistematici, in *Diritto del commercio internazionale*, n.3, 2020, 580 ss.

55. A. VISCONTI, La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano: tra novità legislative e persistenti criticità, in *La Legislazione Penale*, 2021.

56. J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n. 3, 2019, 219 ss.

57. In particolare, sugli effetti positive della tracciabilità digitale permanente, E. CAMPFENS, Whose Cultural Property? The EU Import Regulation and its Implementation, in *Santander Art and Culture Law Review*, n. 2, 2020.

esportazione. Essa rafforza il ruolo dell'Unione europea nella *governance* del sistema e riduce il rischio di frammentazione applicativa⁵⁸.

Il sistema elettronico previsto dal Regolamento (UE) 2019/880 non si limita a svolgere una funzione di semplice gestione procedurale delle pratiche doganali, ma è concepito come un vero e proprio strumento di cooperazione amministrativa tra Stati membri. In particolare, esso facilita lo scambio tempestivo e sistematico di informazioni tra le autorità culturali e doganali, garantendo che i dati relativi ai beni culturali importati siano disponibili in modo trasparente e accessibile alle diverse istituzioni competenti. Questo meccanismo di condivisione dei dati consente di ridurre i tempi di risposta e di intervenire in modo più rapido ed efficace in caso di irregolarità, contribuendo così a una maggiore sicurezza del mercato dei beni culturali.

Parallelamente, il sistema elettronico favorisce un coordinamento costante tra le autorità dei vari Stati membri, permettendo loro di allineare le pratiche operative e di condividere *best practice*. Tale coordinamento è particolarmente rilevante quando le catene di intermediazione dei beni culturali sono complesse e coinvolgono più giurisdizioni, fenomeno sempre più frequente in un contesto di mercato globalizzato. La possibilità di effettuare verifiche incrociate dei dati relativi ai beni importati rappresenta un ulteriore elemento di efficacia del sistema, poiché riduce il rischio di frodi e facilita l'individuazione di transazioni sospette o irregolari.

In un'ottica più ampia, il regime di importazione dei beni culturali si colloca pienamente all'interno della strategia europea di *eGovernment* e di interoperabilità digitale, che mira a rendere i servizi pubblici più efficienti, trasparenti e accessibili. L'esperienza maturata con il sistema di importazione ha anche anticipato modelli che, solo in seguito, sono stati presi in considerazione per il regime di esportazione, costituendo un punto di riferimento per lo sviluppo di procedure digitali integrate a livello europeo. In questo senso, la cooperazione digitale non è solo uno strumento operativo, ma un fattore essenziale per l'efficacia dei controlli e per la tutela del patrimonio culturale europeo, garantendo che le norme comunitarie siano applicate in maniera uniforme e coordinata su tutto il territorio dell'Unione europea.

Uno degli aspetti più rilevanti del Regolamento (UE) 2019/880 è il riconoscimento esplicito del ruolo dei dati nella lotta al traffico illecito di beni culturali. La raccolta sistematica di informazioni relative all'origine, alla provenienza e alla storia dei beni consente di: individuare schemi ricorrenti di traffico illecito; rafforzare la capacità di analisi delle autorità competenti e facilitare la cooperazione con organismi internazionali e forze di polizia. La tracciabilità dei beni, resa possibile dalla digitalizzazione, rappresenta un elemento chiave di prevenzione, in quanto riduce lo spazio per l'opacità e la manipolazione documentale. In questa prospettiva, il regime di importazione anticipa sviluppi che potrebbero estendersi anche al controllo dell'esportazione, aprendo la strada a un sistema integrato di monitoraggio della circolazione internazionale dei beni culturali.

Il Regolamento 2019/880 può essere letto come un "laboratorio normativo", nel quale l'Unione europea sperimenta strumenti e modelli di *governance* destinati a influenzare l'intero sistema di controllo

⁵⁸ S. VIGNERON, Cultural Heritage Law in the European Union, in *Research Handbook on Heritage, Law and Society*, Edward Elgar Publishing, 2021.

dei beni culturali⁵⁹. La centralità del digitale, l'uso dei dati e l'attenzione alle finalità di sicurezza suggeriscono una possibile convergenza futura tra i regimi di esportazione e importazione⁶⁰.

Il successo della sperimentazione condotta nell'ambito del regime di importazione ha permesso all'Unione europea di non limitarsi a una semplice osservazione teorica, ma di passare a una fase di raccolta dei frutti tecnologici. La decisione di estendere il modello digitale anche all'esportazione poggia infatti sulla possibilità di riutilizzare infrastrutture già mature: il *data model* per la descrizione e categorizzazione dei beni culturali, sviluppato con estrema complessità per il sistema *ICG* (*Import of Cultural Goods*), è stato concepito in modo modulare, rendendolo perfettamente esportabile e adattabile alle licenze di uscita del Regolamento 116/2009⁶¹.

Questo approccio garantisce un vantaggio competitivo enorme: la digitalizzazione dell'*export* non parte da zero. Essa beneficia di un'architettura di sistema, di protocolli di sicurezza e di schemi di interoperabilità con il *Single Window* doganale che hanno già superato la fase di *stress-test*. Tale continuità tecnica non solo riduce i costi di sviluppo e i tempi di implementazione, ma assicura una coerenza semantica tra i due regimi: autorità doganali e operatori economici si troveranno a operare in un ambiente digitale che parla la medesima "lingua tecnica", trasformando quello che era un laboratorio sperimentale in uno standard operativo consolidato e sinergico.

4. Digitalizzazione, interoperabilità e cooperazione amministrativa nel controllo della circolazione dei beni culturali

Nel sistema dell'Unione europea, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi assume una valenza che trascende la mera semplificazione procedurale. Essa si configura come una vera e propria infrastruttura giuridico-amministrativa, funzionale alla cooperazione tra autorità nazionali e al superamento della frammentazione derivante dal riparto di competenze⁶². Nel settore della circolazione dei beni culturali, tale funzione è particolarmente evidente. Il controllo amministrativo coinvolge una pluralità di attori — autorità culturali, autorità doganali, forze di polizia, organismi internazionali — operanti su livelli diversi e spesso con competenze parzialmente sovrapposte⁶³. In assenza di strumenti digitali interoperabili, il rischio è quello di un controllo disarticolato, incapace di intercettare fenomeni complessi come il traffico illecito transnazionale. La digitalizzazione, pertanto, non è neutra: essa incide sulla distribuzione delle funzioni, sulla tempistica dei controlli e sulle modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa.

Accanto ai meccanismi di controllo dei flussi in entrata e in uscita dal territorio doganale dell'Unione, l'ordinamento europeo ha progressivamente sviluppato un terzo strumento, dedicato alla dimensione intra-

59. Sugli impatti globali del "laboratorio normativo" per la politica estera dell'UE su tutti, M. CASTELLANETA, La nuova disciplina UE sull'importazione di beni culturali, in *Sicurezza e Giustizia*, 2019.

60. Per un approfondimento sul Regolamento (UE) 2019/880 si vedano: i considerando 1–7 del Regolamento (UE) 2019/880; Consiglio di sicurezza ONU, Ris. 2199 (2015); Commissione europea, Impact assessment on the introduction of import controls on cultural goods, 2018; L. MONTEREALE, A. EL KHOURY, Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2025, XVI/4, 21 ss.; L. MONTEREALE, Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali, in *Riv. Cammino diritto*, 2023.

61. Si vedano i documenti tecnici della Commissione Europea, Commissione Europea, Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs (MASP-C), 2023 Revision, Annex 2 (Project 1.18 - ICG & Project 2.12 - ECG).

62. Sul tema, si veda G. SGUEO, Tre idee di design per l'amministrazione digitale, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2021, 19 ss.

63. Alcuni autori arrivano a parlare di "Spazio Amministrativo Europeo", E. CHITI, The European Administrative Space, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017.

UE della circolazione illecita: la Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Tale direttiva disciplina le procedure attraverso cui uno Stato membro può richiedere la restituzione di un bene culturale che si trovi nel territorio di un altro Stato membro, instaurando un meccanismo di cooperazione amministrativa obbligatoria tra autorità nazionali. È proprio per supportare operativamente questo meccanismo che la direttiva si avvale del sistema *IMI* (*Internal Market Information System*), designandolo come piattaforma privilegiata per lo scambio di informazioni e per l'attivazione delle procedure di recupero. Comprendere questa cornice normativa è essenziale per cogliere il ruolo di *IMI* nel più ampio ecosistema digitale europeo di tutela del patrimonio culturale.

In questo panorama di attori diffusi e competenze intersecate, l'architettura digitale dell'Unione europea si articola su tre pilastri fondamentali che presidiano diverse fasi della vita del bene culturale, agendo come infrastruttura di raccordo tra le diverse autorità. Se l'*ICG* (*Import of Cultural Goods*) e l'*ECG* (*Export of Cultural Goods*) fungono da sensori preventivi alle frontiere esterne presidiando, rispettivamente, la regolarità dell'ingresso e dell'uscita dal territorio doganale dell'Unione, è il sistema *IMI* (*Internal Market Information System*) a garantire la tenuta del regime di legalità all'interno del mercato unico. Disciplinato dalla Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, l'*IMI* non rappresenta un semplice canale di comunicazione opzionale, ma si configura come la piattaforma obbligatoria per la cooperazione amministrativa transfrontaliera.

L'*ICG* (*Import of Cultural Goods*) si erge come uno dei paradigmi più sofisticati di piattaforma settoriale nel diritto dell'Unione, superando la logica del mero portale di servizi per farsi architettura strutturale della legalità doganale. Piuttosto che un semplice contenitore di pratiche, il sistema agisce come un ecosistema sinergico: esso fonde in un'unica interfaccia la gestione delle licenze e delle dichiarazioni, la conservazione di un archivio dati centralizzato e l'erogazione di strumenti di supporto decisionale per le autorità di controllo. Attraverso questa infrastruttura, l'Unione europea inaugura un modello di vigilanza fondato sulla circolarità informativa e sulla tracciabilità granulare dei beni, blindando le frontiere esterne contro quei tentativi di elusione basati sulle asimmetrie dei controlli nazionali e sul fenomeno del cosiddetto *forum shopping*⁶⁴.

Come sopra detto, *IMI* svolge un ruolo centrale nella cooperazione amministrativa ed è già utilizzato in numerosi settori del diritto dell'Unione per facilitare lo scambio di informazioni tra autorità nazionali⁶⁵. Attraverso questo sistema, le autorità nazionali attivano procedure di notifica immediata in caso di ritrovamento di beni sospetti e scambiano prove documentali in un ambiente protetto, riducendo drasticamente le asimmetrie informative che storicamente hanno ostacolato le azioni di recupero. In tale prospettiva, il ricorso sistematico all'*IMI* incide direttamente sul concetto di "dovuta diligenza" (*due diligence*): la fluidità e la tracciabilità delle informazioni circolanti nel sistema rendono infatti più gravoso

⁶⁴. R. CRAUFURD SMITH, The European Union and the Protection of Cultural Heritage: The New Import Regulation, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 27, 2020, 15.

⁶⁵. Sull'*IMI* quale infrastruttura tecnologica orizzontale del mercato unico, si veda il Regolamento (UE) n. 1024/2012, che ne definisce la funzione di rete sicura per lo scambio di informazioni tra autorità nazionali. Pur trovando nel settore culturale una specifica declinazione ai sensi della Direttiva 2014/60/UE (restituzione di beni usciti illecitamente), l'*IMI* costituisce lo strumento trasversale di cooperazione amministrativa per oltre venti aree legislative. Tra le principali applicazioni si annoverano: il riconoscimento delle qualifiche professionali (Direttiva 2005/36/CE), la libera prestazione dei servizi (Direttiva 2006/123/CE), il distacco dei lavoratori (Direttiva 2014/67/UE e Direttiva 2020/1057), la protezione dei dati personali ai fini del coordinamento tra Autorità Garanti (Regolamento (UE) 2016/679 - GDPR), la tutela dei consumatori (Regolamento (UE) 2017/2394) e l'assistenza sanitaria transfrontaliera (Direttiva 2011/24/UE). La peculiare efficacia del sistema risiede nella sua capacità di neutralizzare le asimmetrie linguistiche e burocratiche attraverso flussi di lavoro standardizzati e tradotti automaticamente, agendo come il precursore tecnologico del principio del once-only e come pilastro della buona amministrazione europea.

l'onere probatorio per il possessore del bene, trasformando la cooperazione burocratica in un presidio di giustizia riparativa.

Nell'attuale ecosistema digitale relativo alla circolazione dei beni culturali, il ruolo del sistema *IMI* risulta circoscritto alle procedure di restituzione dei beni culturali tra Stati membri ai sensi della Direttiva 2014/60/UE. Le funzioni di cooperazione amministrativa relative alla gestione dei flussi quali le verifiche sull'autenticità delle licenze, le richieste di informazioni supplementari tra autorità competenti e lo scambio di dati su precedenti operazioni, sono state infatti integrate direttamente nel modulo di cooperazione amministrativa del sistema *ICG* (e del futuro *ECG*)⁶⁶. Questa scelta architettonica permette un controllo "a ciclo chiuso", dove la verifica del titolo e lo scambio di informazioni tra autorità avvengono nello stesso ambiente in cui il documento viene emesso e consultato dalle dogane.

La digitalizzazione, operata tramite l'integrazione tra *ICG*, *ECG* e *IMI*, delinea così un sistema a "tripla protezione", dove la prevenzione alla frontiera e la cooperazione interna si fondono in un'unica logica di tracciabilità permanente del patrimonio culturale.

Nel nuovo assetto digitale, le autorità doganali assumono un ruolo sempre più centrale nel controllo della circolazione dei beni culturali, agendo come pilastri del cosiddetto sportello unico dell'UE per le dogane (*EU Single Window Environment for Customs*)⁶⁷. Tradizionalmente percepite come meri soggetti esecutivi del controllo documentale, esse diventano oggi nodi strategici di un sistema informativo integrato grazie alla piattaforma *Certificate Exchange System (CERTEX)*, che abilita lo scambio automatizzato e in tempo reale di dati tra i sistemi unionali di gestione delle licenze e le dogane nazionali.

La possibilità di accedere istantaneamente alle licenze elettroniche (*ICG* ed *ECG*) consente alle dogane di verificare l'autenticità dei titoli in modo automatizzato, incrociare le informazioni con altri database doganali di sicurezza e individuare anomalie tramite algoritmi di analisi del rischio prima ancora del contatto fisico con il bene. Questa evoluzione rafforza la dimensione preventiva del controllo, operando un fondamentale spostamento dal controllo cartaceo *ex post* a una fase anteriore basata sulla validazione digitale proattiva, riducendo drasticamente i tempi di sdoganamento e, al contempo, aumentando l'efficacia del contrasto ai traffici illeciti⁶⁸.

Uno degli obiettivi dichiarati delle politiche europee di *e-Government* è l'interoperabilità dei sistemi informativi⁶⁹. L'Unione europea è passata da una fase di coordinamento volontario (con l'*European Interoperability Framework* del 2010 e 2017) a una fase di *governance* vincolante con l'*Interoperable Europe Act* del 2024. L'interoperabilità non è infatti un semplice requisito tecnico, ma un'architettura a quattro strati che lavorano in simbiosi per eliminare le barriere burocratiche⁷⁰. L'attuazione di un'amministrazione digitale integrata si fonda sulla scomposizione della cooperazione in quattro livelli complementari,

66. Si veda il manuale tecnico della piattaforma europea TRACES-NT per il sistema ICG alla sezione Special Workflows and Operations, dove viene dettagliata la procedura di cooperazione amministrativa: webgate.ec.europa.eu

67. Regolamento (UE) 2022/2399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane. Questo regolamento è la base giuridica che impone l'interoperabilità tra le autorità doganali e le autorità non doganali (come quelle culturali), rendendo obbligatorio lo scambio di dati digitale per i certificati e le licenze.

68. G. SGUEO, Il divario. I servizi pubblici digitali, tra aspettative e realtà, Milano, EGEA, 2022.

69. L'interoperabilità è la capacità delle organizzazioni di interagire in vista di obiettivi comuni reciprocamente vantaggiosi, che comportano la condivisione di informazioni e conoscenze tra le organizzazioni attraverso i processi aziendali che esse sostengono, mediante lo scambio di dati tra i rispettivi sistemi ICT. Si veda, Commissione Europea, Quadro europeo di interoperabilità (EIF), COM (2017) 134 final. Questi concetti sono poi confluiti in quello che oggi è noto come Interoperable Europe Act, Regolamento (UE) 2024/903 del Parlamento europeo e del Consiglio (normativa su un'Europa interoperabile).

70. H.C.H. HOFMANN, Integrated Administration in the EU, in Oxford Handbook of European Union Law, Oxford University Press, 2018.

ciascuno essenziale per la tenuta del sistema. Al vertice si colloca l'interoperabilità legale, che assicura la coerenza tra le diverse legislazioni nazionali e il diritto dell'Unione, garantendo che le norme sulla circolazione dei beni non entrino in conflitto durante l'esercizio dei controlli transfrontalieri. Su questa base si innesta l'interoperabilità organizzativa, volta ad armonizzare i processi di lavoro e le responsabilità tra attori eterogenei come uffici esportazione, dogane e forze di polizia, definendo flussi operativi trasparenti e obiettivi comuni.

Cruciale per la specificità del settore è poi l'interoperabilità semantica, che agisce sul significato dei dati: essa garantisce che la complessa terminologia legata alla classificazione dei beni culturali sia univoca e comprensibile per ogni sistema, prevenendo ambiguità interpretative tra autorità di lingue diverse. Infine, l'interoperabilità tecnica fornisce il substrato infrastrutturale necessario, connettendo protocolli, interfacce e sistemi hardware affinché i dati possano fluire senza barriere informatiche tra le piattaforme nazionali e i database centralizzati dell'Unione.

Nel settore dei beni culturali, tale obiettivo assume un rilievo strategico, in quanto consente di collegare banche dati eterogenee, quali: sistemi di licenze di esportazione e importazione; banche dati doganali; archivi delle autorità culturali; database internazionali sui beni rubati o illecitamente esportati. L'interoperabilità non implica necessariamente l'unificazione dei sistemi, ma richiede standard comuni di comunicazione e di scambio dei dati. La digitalizzazione dei controlli apre la strada all'adozione di modelli *data-driven*, nei quali l'analisi dei dati diventa parte integrante del processo decisionale. L'accumulo di informazioni relative a licenze, dichiarazioni e flussi commerciali consente di individuare *pattern* ricorrenti, segnalare operazioni ad alto rischio e orientare le attività di controllo verso i casi più critici⁷¹. Queste logiche preventive rappresentano un'evoluzione significativa rispetto al controllo tradizionale, basato prevalentemente su verifiche formali e su interventi *ex post*.

Nel complesso, l'analisi dei sistemi digitali utilizzati nel controllo della circolazione dei beni culturali mostra come la digitalizzazione stia trasformando l'azione amministrativa europea sotto tre profili principali: organizzativo, attraverso la ridefinizione dei ruoli tra autorità; funzionale, mediante il rafforzamento della cooperazione e della prevenzione⁷²; giuridico, incidendo sui confini della discrezionalità amministrativa. Questa trasformazione, se da un lato rafforza l'efficacia del controllo, dall'altro richiede un attento bilanciamento con i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, in particolare con la tutela dei diritti degli operatori e con il rispetto delle competenze nazionali⁷³.

5. Strumenti digitali avanzati e lotta al traffico illecito dei beni culturali

Il traffico illecito di beni culturali si caratterizza per la sua capacità di adattamento alle trasformazioni dei mercati, delle tecnologie e delle modalità di controllo. La crescente sofisticazione delle reti criminali ha reso evidente l'inadeguatezza di strumenti di contrasto esclusivamente basati su controlli documentali tradizionali e su interventi *ex post*. In tale contesto, l'adozione di strumenti digitali avanzati da parte delle autorità pubbliche si inserisce in una più ampia evoluzione delle strategie di prevenzione, orientate verso modelli anticipatori e predittivi. Le tecnologie digitali consentono infatti di agire non solo sul singolo

⁷¹. A tale riguardo si segnala il progetto KIKu del Fraunhofer institute tedesco, che mira ad utilizzare algoritmi di computer vision e deep learning per scansionare automaticamente le piattaforme di e-commerce e i cataloghi d'asta al fine di riconoscere oggetti archeologici anche quando vengono descritti con termini vaghi per eludere i controlli. FRAUNHOFER IPK, AI-based protection of cultural property, Research Report 2022.

⁷². MITSILEGAS V., The Preventive turn in European security policy: towards a rule of law crisis? in Cambridge University Press, 2019.

⁷³. Per approfondimenti in materia, si vedano: Commissione europea, EU eGovernment Action Plan 2016–2020; Commissione europea, Interoperability Framework for European public services, 2017. S. CASSESE, La nuova amministrazione europea, Bologna, 2020.

bene, ma sull'ecosistema informativo che ne accompagna la circolazione, riducendo le aree di opacità che storicamente favoriscono i traffici illeciti.

Le banche dati hanno cessato di essere meri archivi statici per configurarsi come la “memoria digitale” attiva di un sistema di sicurezza globale. In questo ecosistema, strumenti come le *Red Lists*⁷⁴ dell'ICOM (*International Council of Museums*) svolgono un ruolo cruciale. Esse infatti non limitandosi a censire il bene già rubato, fungono da dizionario iconografico del rischio, permettendo ai funzionari doganali di identificare intere categorie di reperti vulnerabili provenienti da aree di crisi, anche in assenza di una denuncia specifica⁷⁵.

Questa capacità di intercettazione è potenziata dalla sinergia tra i grandi database internazionali, come il *Psyche* (un progetto con l'obiettivo di rafforzare e migliorare lo scambio di informazioni sulle opere d'arte trafugate a livello globale. È stato sviluppato sotto la guida del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale in collaborazione con INTERPOL), e i registri nazionali europei, che rappresentano le eccellenze della tutela continentale. Si pensi alla banca dati *TREIMA* in Francia (gestita dall'OCBC) o al portale tedesco *Lost Art*, che costituiscono nodi fondamentali per la verifica della provenienza e per il contrasto alla circolazione di beni sottratti illecitamente. L'auspicabile integrazione di questi “serbatoi di dati” con i nuovi sistemi europei *ICG* ed *ECG* potrebbe segnare un cambio di paradigma importante: i controlli non sarebbero più una verifica isolata, ma un'operazione di *intelligence* collettiva che permetterebbe di ricostruire le catene di circolazione e di attivare allarmi immediati in caso di riscontri positivi, rendendo i confini dell'Unione una barriera realmente impermeabile al traffico illecito.

L'integrazione di tecnologie mobili e algoritmi di visione artificiale ha trasformato quello che un tempo era un laborioso processo di verifica manuale in un flusso operativo dinamico e istantaneo. Non siamo più nell'epoca in cui il funzionario doganale deve affidarsi esclusivamente alla propria memoria visiva o a ingombranti cataloghi cartacei. Oggi, la tutela si esercita attraverso una “cassetta degli attrezzi” digitale che rende il controllo ubiquo e proattivo.

Strumenti come l'applicazione *ID-Art* dell'Interpol o l'italiana *iTPC* (sviluppata dai Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale) permettono a chiunque, con un semplice scatto fotografico dallo *smartphone*, di interrogare in tempo reale i database mondiali delle opere sottratte. Queste applicazioni non si limitano a identificare il bene, ma agiscono come sensori intelligenti capaci di incrociare metadati visivi e descrizioni tecniche, segnalando istantaneamente eventuali corrispondenze con reperti censiti come a rischio.

Sebbene l'occhio clinico dell'archeologo o dello storico dell'arte rimanga insostituibile, l'adozione di questi supporti (che includono anche sistemi di *image recognition* avanzati come quelli del progetto tedesco KIKu) funge da potente moltiplicatore di efficacia. Soprattutto nei contesti di frontiera, dove la

⁷⁴. ICOM (International Council of Museums), Red Lists of Cultural Objects at Risk Database. Le Red Lists rappresentano lo standard internazionale per l'identificazione preventiva, fornendo alle autorità doganali gli strumenti visivi necessari per intercettare oggetti archeologici ed etnologici vulnerabili.

⁷⁵. L'efficacia delle Red Lists di ICOM quale strumento di due diligence e supporto all'analisi del rischio doganale è documentata da numerosi successi investigativi presso i confini esterni dell'Unione. Si segnala, in particolare, il caso dell'aeroporto di Bruxelles-Zaventem (2021), dove l'impiego delle liste dedicate ai beni culturali iracheni e siriani ha permesso il sequestro di circa 800 reperti archeologici (tra cui tavolette cuneiformi e sigilli cilindrici) dichiarati falsamente come oggetti decorativi, la cui restituzione è avvenuta ufficialmente nell'ottobre dello stesso anno: www.theguardian.com Di pari rilievo è l'operazione condotta dalla dogana francese presso lo scalo di Parigi-Charles de Gaulle (2022), che ha portato all'intercettazione di bassorilievi egiziani di epoca faraonica. In entrambi i casi, la comparazione visiva immediata tra i beni intercettati e le categorie merceologiche protette censite da ICOM ha costituito il presupposto tecnico per il blocco della merce e il superamento delle false dichiarazioni degli importatori: www.lefigaro.fr

rapidità è essenziale, queste tecnologie riducono drasticamente i margini di errore, permettendo di “isolare” il sospetto e di concentrare le risorse umane solo sui casi che richiedono un'effettiva perizia specialistica.

L'avvento dell'intelligenza artificiale e del *machine learning* segna il passaggio definitivo da un controllo di tipo reattivo a una forma di vigilanza predittiva. Non si tratta più soltanto di analizzare il singolo oggetto o la singola licenza, ma di elaborare l'enorme massa di dati eterogenei (*big data*) generata dai flussi commerciali globali per far emergere “l'invisibile⁷⁶”. Attraverso sofisticati algoritmi di analisi comportamentale, le autorità possono oggi isolare pattern di traffico anomali come rotte commerciali illogiche o discrepanze sistematiche nei valori dichiarati, che sfuggirebbero inevitabilmente all'occhio umano.

Un esempio d'eccellenza in questo ambito è il progetto BACUDA dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO), che utilizza algoritmi di *data science* per supportare le dogane nel *targeting* dei carichi sospetti. Nel perimetro dei regimi di import-export, questa “intelligenza aumentata” trasforma i documenti digitali in variabili di un modello probabilistico di rischio: strumenti di *Deep Learning* possono incrociare in frazioni di secondo la storia del dichiarante, la tipologia del bene e le segnalazioni provenienti dalle *Red Lists* internazionali, orientando chirurgicamente le ispezioni fisiche solo laddove la probabilità di illecito sia statisticamente rilevante. Questa sinergia tra dati e algoritmi non solo potenzia la sicurezza dei confini, ma ottimizza drasticamente l'impiego delle risorse amministrative, permettendo agli uffici competenti di concentrare la propria perizia specialistica esclusivamente sulle operazioni ad alto profilo di criticità.

Le tecnologie basate su registri distribuiti (*blockchain*) si profilano come lo strumento definitivo per garantire l'integrità documentale nel mercato dell'arte, spostando il paradigma dalla fiducia istituzionale alla certezza algoritmica⁷⁷. In termini tecnici, la notarizzazione su *blockchain* elimina radicalmente il rischio di manipolazione postuma dei dati: una volta che provenienza, licenze di esportazione o passaggi di proprietà sono registrati, la loro immutabilità è garantita crittograficamente, rendendo impossibile qualsiasi alterazione fraudolenta dello storico del bene.

Tuttavia, l'efficacia di questo “scudo digitale” non risiede nella tecnologia in sé, ma nella fase di *governance* e *auditing dell'input*. Il vero punto critico, ampiamente dibattuto in dottrina, è il cosiddetto *Oracle Problem*: la *blockchain* assicura che il dato non venga cambiato, ma non può certificarne la veridicità originaria se l'inserimento avviene in modo fallace. Il fornitore della piattaforma (*provider*) agisce come mero ospite di un registro passivo; la responsabilità della validazione ricade interamente sul soggetto che immette l'informazione. Ne consegue che la creazione di un *Digital Product Passport* (DPP)⁷⁸ per i beni culturali - un “gemello digitale” che accompagna l'opera nel suo ciclo di vita — richiede un'infrastruttura di auditing rigorosa, dove l'autorità pubblica o l'esperto certificato fungano da garanti della 'verità' del dato d'ingresso, impedendo che informazioni false vengano “eternate” nel registro⁷⁹.

L'utilizzo di strumenti digitali avanzati comporta la gestione di una quantità significativa di dati, inclusi dati personali e informazioni sensibili relative ai beni culturali e ai loro proprietari. La conformità

⁷⁶. Al riguardo, la raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, World Customs Organization (WCO), WCO Guidance on Data Analytics, 2023.

⁷⁷. M. FINCK, Blockchain Regulation and Governance in Europe, Cambridge University Press, 2019.

⁷⁸. Sul tema si veda il progetto European Blockchain Services Infrastructure (EBSI) della Commissione Europea, che mira a creare una infrastruttura per “diplomi” e “passaporti professionali”.

al diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati rappresenta pertanto un requisito imprescindibile. L'uso di tecnologie avanzate può comportare il rischio di una standardizzazione eccessiva delle valutazioni, a scapito delle specificità culturali e delle peculiarità dei singoli beni. In un settore come quello dei beni culturali, la valutazione esperta resta un elemento insostituibile.

Nel complesso, l'analisi degli strumenti digitali avanzati mostra come la tecnologia possa rappresentare un potente alleato nella lotta al traffico illecito di beni culturali, ma solo a condizione che il suo utilizzo sia inserito in un quadro giuridico chiaro e rispettoso dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea. La sfida per il legislatore europeo e per le amministrazioni nazionali consiste nel trovare un equilibrio tra innovazione tecnologica e garanzie giuridiche, evitando sia l'inerzia regolatoria sia un entusiasmo tecnologico privo di adeguati contrappesi⁸⁰.

6. Conclusioni

L'analisi condotta sui regimi europei di esportazione, importazione e circolazione intracomunitaria dei beni culturali, integrando le prospettive offerte dalla digitalizzazione e dai sistemi avanzati di contrasto al traffico illecito, evidenzia una trasformazione significativa del quadro normativo e amministrativo dell'Unione europea. L'analisi evidenzia come la futura digitalizzazione delle licenze di esportazione, attraverso la creazione di un sistema elettronico centralizzato *ECG* (*export cultural goods*), di cui al nuovo Reg. (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026, rappresenti non solo un adeguamento tecnico, ma anche un vero e proprio strumento di *governance*, in grado di uniformare procedure, rafforzare controlli e ridurre le inefficienze legate ai sistemi cartacei. Il Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'importazione dei beni culturali, la cui piattaforma *ICG* (*import cultural goods*) è già operativa dal 28 giugno 2025, rafforza il ruolo centrale dell'Unione europea nella gestione dei sistemi elettronici e nell'interoperabilità tra banche dati.

Sul lato dell'esportazione dei beni culturali, se il Regolamento (CE) n. 116/2009 ha rappresentato per anni il modello tradizionale di controllo nazionale, la sua evoluzione digitale di cui al nuovo regolamento di esecuzione segna il superamento della frammentazione cartacea. Sul lato dell'importazione dei beni culturali, il Regolamento (UE) 2019/880 ha costituito invece un vero e proprio laboratorio normativo: un'area di sperimentazione "nativamente digitale" dove l'Unione ha testato modelli di *governance* (*ICG*) poi estesi all'esportazione (*ECG*). La capitalizzazione del *Data Model* e delle infrastrutture comuni dimostra che la digitalizzazione non è partita da zero, ma ha saputo raccogliere i frutti di un'architettura tecnica già validata. La forza del nuovo sistema risiede nella sua natura di infrastruttura giuridico-amministrativa integrata. La auspicabile interoperabilità tra *ICG* (import), *ECG* (export) e *IMI* (restituzione intra-UE) darebbe vita a un regime di "trippla protezione" di notevole importanza ai fini della tutela e del controllo dei beni culturali.

Grazie all'ambiente dello Sportello Unico Doganale (EU-CSW CERTEX), le autorità doganali non sono più esecutori passivi, ma nodi di una rete intelligente capace di validare titoli in tempo reale e contrastare il *forum shopping* attraverso la trasparenza dei dati condivisi. La centralizzazione delle informazioni e la tracciabilità digitale dei beni permettono di combattere in maniera più efficace i traffici illeciti, integrando esigenze di sicurezza, obblighi internazionali e politiche di cooperazione.

⁷⁹. Sull'utilizzo del Digital Product Passport per i beni culturali già si indicava con cautela che la affidabilità del passaporto digitale è direttamente collegata alla affidabilità di chi lo rilascia, S. VIGNERON, Cultural Heritage Law and Technology, in Research Handbook on Heritage, Law and Society, 2021.

⁸⁰. Il testo integrale di questa nota è riportato in appendice al contributo.

L'integrazione tra i regimi di esportazione e importazione rappresenta oggi una prospettiva strategica per l'Unione europea: la creazione di un sistema multilivello di *governance*, fondato su interoperabilità, dati condivisi e strumenti digitali avanzati (*app*, *blockchain*, intelligenza artificiale), potrebbe ridurre significativamente le vulnerabilità dei flussi di beni culturali, migliorando la tracciabilità e la prevenzione del traffico illecito. Questa trasformazione non è un semplice adeguamento tecnico, ma un vero e proprio cambio di paradigma che ridefinisce il rapporto tra Stati membri e Unione Europea.

L'adozione di modelli *data-driven* eleva la tutela a una forma di vigilanza predittiva. L'intelligenza artificiale e il *machine learning* (si pensi al progetto tedesco *KIKu*) permettono di orientare i controlli verso i nodi critici, identificando anomalie che sfuggirebbero all'ispezione umana. Tuttavia, l'introduzione di tecnologie come la *blockchain* e il *Digital Product Passport* (DPP) impone una riflessione rigorosa sulla *governance*. Se la *blockchain* elimina radicalmente il rischio di manipolazione postuma del dato, essa non può sanare il cosiddetto *Oracle Problem*: la veridicità dell'informazione dipende interamente dalla fase di *auditing* e validazione dell'*input*. La sfida non risiede dunque nel fornitore tecnologico, ma nella definizione di procedure di immissione dei dati che siano certe, trasparenti e autorizzate.

In chiave prospettica, la sfida dell'Unione europea sarà duplice: da un lato, completare la digitalizzazione dei processi e l'integrazione di regimi e banche dati; dall'altro, definire un quadro giuridico e procedurale che concili innovazione tecnologica, tutela dei diritti fondamentali e rispetto delle sovranità culturali degli Stati membri.

La digitalizzazione dei regimi di circolazione dei beni culturali non è un semplice strumento tecnico ma un vero e proprio cambiamento di paradigma che conduce alla metamorfosi e alla trasformazione della *governance* europea, rafforza la cooperazione tra autorità e consente di affrontare le sfide complesse del traffico illecito dei beni culturali con strumenti preventivi, *data-driven* e interoperabili.

Appendice - note estese

80. Per approfondimenti in materia, si vedano: UNESCO, Fighting illicit trafficking of cultural property, 2019; Commissione europea, White Paper on Artificial Intelligence, 2020; Europol, Illicit trafficking of cultural goods, 2021; S. RODOTÀ, Il diritto di avere diritti, Bari, 2012. **Bibliografia Monografie e volumi** CAMPFENS E. (a cura di), Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Cultural Property Disputes, Eleven International Publishing, 2015. CASSESE S., La nuova amministrazione europea, Bologna, il Mulino, 2020. CATANI S., CONTALDI M., La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, EUM, 2020. CORNU M., Droit du patrimoine culturel, Paris, Presses Universitaires de France, 2020. CRAUFURD SMITH R., The Cultural Dimension of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 2004. DE WITTE B., The Cultural Dimension of European Union Law, Oxford, Oxford University Press, 2011. FINCK M., Blockchain Regulation and Governance in Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 2019. FORREST C., International Law and the Protection of Cultural Heritage, London, Routledge, 2010. FRIGO M., La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2007. MACKENZIE S., BRODIE N., YATES D., TSIROGIANNIS C., Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities, London, Routledge, 2019. MANACORDA S., VISCONTI A. (a cura di), Beni culturali e sistema penale, Milano, ISPAC, 2010. MIGNONE A., Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici, Milano, Giuffrè, 2005. MITSILEGAS V., The Preventive Turn in European Security Policy: Towards a Rule of Law Crisis?, Cambridge, Cambridge University Press, 2019. O'KEEFE P.J., Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 2ª ed., Leicester, Institute of Art and Law, 2007. PROTT L.V., Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illicitly Exported Cultural Objects 1995, Leicester, Institute of Art and Law, 1997. RODOTÀ S., Il diritto di avere diritti, Bari, Laterza, 2012. SGUEO G., Il divario. I servizi pubblici digitali, tra aspettative e realtà, Milano, EGEA, 2022. VADI V., Cultural Heritage in International Economic Law, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023. **Articoli e contributi in volume** BRODIE N., The Market in Iraqi Antiquities 1980–2009, in International Journal of Cultural Property, vol. 18, n. 3, 2011, pp. 303 e ss. CAMPFENS E., The Dutch Heritage Act and the Protection of Cultural Property, in International Journal of Cultural Property, vol. 24, n. 4, 2017, pp. 451 e ss. CAMPFENS E., Whose Cultural Property? The EU Import Regulation and its Implementation, in Santander Art and Culture Law Review, n. 2, 2020. CASTELLANETA M., La nuova disciplina UE sull'importazione di beni culturali, in Sicurezza e Giustizia, 2019. CHITI E., The European Administrative Space, in Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017. CONFORTE A., Il traffico illecito di beni culturali: le attività di prevenzione e di contrasto, in Giustizia Penale, 2017. CONTALDI G., Il nuovo regime UE sull'importazione di beni culturali: profili sistematici, in Diritto del commercio internazionale, n. 3, 2020, pp. 580 e ss. CRAUFURD SMITH R., The European Union and the Protection of Cultural Heritage: The New Import Regulation, in International Journal of Cultural Property, vol. 27, 2020, p.15. DE WITTE B., The Cultural Dimension of European Union Law, in Collected Courses of the Academy of European Law, 1991. FINOCCHIARO G., La cultura nel processo di integrazione europea: dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona, in Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale, 2012, pp. 85 e ss. FINOCCHIARO G., La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea, in Rivista di diritto internazionale, 2010, pp. 415 e ss. GALETTA D.U., Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0), in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, fasc. 3-4, 2018, pp. 647 e ss. GERSTENBLITH P., The Control of the Illicit Trade in Cultural Property: The Role of the UNESCO and UNIDROIT Conventions, in Art, Antiquity and Law, vol. 12, n. 1, 2007. GERSTENBLITH P., The Relationship between the Administration of Cultural Heritage and Internal Security, in Journal of International Criminal Justice, 2019. HOFMANN H.C.H., Integrated Administration in the EU, in Oxford Handbook of European Union Law, Oxford, Oxford University Press, 2018. MANGO M.M., BENNETT A., The Sevso Treasure. Part One, in Journal of Roman Archaeology, Supplementary Series n. 12, 1994. MAZZARESE V., Il traffico illecito di beni culturali come strumento di finanziamento del terrorismo internazionale, in Diritto Penale Contemporaneo, 2016. MONTEREALE L., EL KHOURY A., Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana, in Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR, XVI/4, ottobre 2025, pp. 21 e ss. MONTEREALE L., La circolazione internazionale delle opere d'arte e la discrezionalità tecnica alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali, in Riv. Cammino Diritto, 2023. MONTEREALE L., Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali, in Riv. Cammino diritto, 2023. PETERS R., The New German Act on the Protection of Cultural Property, in Art Antiquity and Law, vol. 22, n. 2, 2017, pp. 115 e ss. SCIACCA G., La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2005, pp. 455 e ss. SGUEO G., Tre idee di design per l'amministrazione digitale, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1, 2021, pp. 19 e ss. ULPH J., The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in Art Antiquity and Law, vol. 24, n. 3, 2019, pp. 219 e ss. VIGNERON S., Cultural Heritage Law in the European Union, in Research Handbook on Heritage, Law and Society, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021. VIGNERON S., Cultural Heritage Law and Technology, in Research Handbook on Heritage, Law and Society, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021. VISCONTI A., Il contrasto al traffico illecito di beni culturali: prospettive di diritto penale dell'economia e di tutela del patrimonio, in Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia, 2018, pp. 345 e ss. VISCONTI A., La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano: tra novità legislative e persistenti criticità, in La Legislazione Penale, 2021. VISCONTI A., Esportazione e importazione illecite di beni culturali dopo la riforma del 2022, tra luci e ombre, in Studi Senesi, 2022, pp. 155 e ss. **Fonti normative Diritto dell'Unione europea** Regolamento (CE) n. 116/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali. Regolamento (UE) n. 1081/2012 della Commissione, del 9 novembre 2012, ai fini del Regolamento (CE) n. 116/2009. Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio

2026, che stabilisce disposizioni sulle licenze elettroniche di esportazione per i beni culturali a norma del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione. Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali. Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1079 della Commissione del 24 giugno 2021 recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali. Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI). Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GDPR). Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori. Regolamento (UE) 2022/2399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane. Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori. Direttiva (UE) 2020/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione, del 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, in GU L 401 del 12 novembre 2021, pp. 5 ss. **Diritto internazionale** Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 2199 (2015), del 12 febbraio 2015. **Giurisprudenza** CGUE, sentenza del 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia, causa C-7/68. Corte di Cassazione, Sez. III Penale, sentenza 2 gennaio 2019, n. 22. **Documenti istituzionali, rapporti e risorse digitali** Commissione europea, Action Plan to step up the fight against the financing of terrorism, COM(2016) 50 final. Commissione europea, Commission Staff Working Document — Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation establishing the EU Single Window Environment for Customs, SWD(2020) 237 final. Commissione europea, EU eGovernment Action Plan 2016–2020. Commissione europea, Final Report: Study on the improvement of the certified copies of export licences for cultural goods, Bruxelles, 2017/2018. Commissione europea, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation on the import of cultural goods, SWD(2017) 262 final. Commissione europea, Impact assessment on the digitalisation of export licences for cultural goods, 2021. Commissione europea, Impact assessment on the introduction of import controls on cultural goods, 2018. Commissione europea, Interoperability Framework for European public services, COM(2017) 134 final. Commissione europea, Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs (MASP-C), 2023 Revision, Annex 2 (Project 1.18 — ICG & Project 2.12 — ECG). Commissione europea, Report on the implementation of Regulation (EC) No 116/2009, COM(2022) 424 final. Commissione europea, White Paper on Artificial Intelligence, COM(2020) 65 final. Deloitte Luxembourg — COMMISSIONE EUROPEA (DG TAXUD), Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU, Final Report, Bruxelles, giugno 2017. Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2021. Europol, Illicit trafficking of cultural goods, 2021 FRAU-NHOFER IPK, AI-based protection of cultural property, Research Report 2022. ICOM, Red Lists of Cultural Objects at Risk Database, disponibile su: icom.museum Platform TRACES-NT, Special Workflows and Operations — Import of Cultural Goods, disponibile su: webgate.ec.europa.eu UNESCO, Fighting illicit trafficking of cultural property, Parigi, 2019. World Customs Organization (WCO), Illicit Trade Report, 2021, 2022, 2023. World Customs Organization (WCO), WCO Guidance on Data Analytics, 2023.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Il trattamento sanitario obbligatorio tra cura e garanzie costituzionali

Compulsory Psychiatric Treatment Between Therapeutic Care and Constitutional Guarantees

Andrea Racca Fili

Dottore di ricerca · Università degli Studi di Torino

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11860
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 10 settembre 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

ANDREA RACCA FILI, *Il trattamento sanitario obbligatorio tra cura e garanzie costituzionali*, in Riv. Cammino Diritto, fasc. III/2026, ISSN 2532-9871.

ABSTRACT

L'articolo esamina il trattamento sanitario obbligatorio alla luce della sentenza n. 76/2025 della Corte costituzionale, che ha profondamente innovato il sistema delle garanzie riconosciute alle persone sottoposte a ricovero coatto. Attraverso l'analisi dell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale e delle più recenti evoluzioni legislative, il contributo evidenzia il passaggio da una concezione custodialistica della malattia mentale a un modello fondato sulla centralità della persona, sulla dignità umana e sulla partecipazione procedimentale. La decisione riafferma che la vulnerabilità psichica non può giustificare la compressione delle garanzie difensive, imponendo informazione, audizione e tutela giurisdizionale effettiva.

This article analyses compulsory psychiatric treatment (TSO) in light of Constitutional Court Judgment No. 76/2025, which reshaped the constitutional framework governing involuntary hospitalization in Italy. The decision recognized the need for essential procedural safeguards, including timely information, personal hearing before the judge, and notification of judicial decisions. The study examines the transition from a custodial approach to a person-centred model grounded in human dignity, autonomy, and effective judicial protection. It argues that mental vulnerability cannot justify the suspension of fundamental rights and highlights the growing influence of European human rights standards on the protection of individuals subjected to compulsory treatment.

SOMMARIO

1. Introduzione.	3
2. Il quadro normativo e il superamento del paradigma custodial-repressivo.	4
3. La natura giuridica del TSO nella giurisprudenza costituzionale	5
4. La questione di legittimità: l'ordinanza di rimessione n. 24124/2024 della Corte di Cassazione.	6
5. La ratio decidendi della sentenza n. 76/2025	7
6. Le garanzie procedurali costituzionalmente necessarie: comunicazione, audizione e notificazione	9
7. Il dialogo con la Corte EDU e le raccomandazioni del CPT.	10
8. Le ricadute applicative: il caso del Tribunale di Bologna.	12
9. Il nuovo volto del diritto per i soggetti vulnerabili	12

1. Introduzione

Il problema del trattamento sanitario obbligatorio si colloca all'incrocio tra due linee di tensione costituzionale, che ben definiscono l'architettura del diritto alla salute nel nostro ordinamento: la prima nella modulazione dell'art. 32 Cost. quale diritto individuale e la sua dimensione sociale e oggettiva; la seconda tra il potere dello Stato di intervenire coattivamente nella sfera corporea della persona e l'ampiezza dell'area riservata all'autodeterminazione terapeutica individuale¹. L'autodeterminazione terapeutica costituisce, infatti, un principio cardine dell'ordinamento costituzionale, che trova il proprio fondamento nel trigono delimitato dall'art. 32, secondo comma, Cost., dall'art. 13 Cost., nonché dall'art. 2 Cost. quale espressione del principio personalista. La persona capace di intendere e di volere ha il diritto di decidere da sé stessa come, quando e soprattutto se curarsi (compreso il diritto di rifiutare trattamenti anche necessari alla sopravvivenza) e il potere pubblico non può sostituire la propria valutazione a quella dell'individuo, salvo che ricorrano condizioni tassativamente previste dalla legge e proporzionate alla finalità perseguita. In tale prospettiva, il confine dell'intervento statale non è tracciato dall'irragionevolezza della scelta del paziente, ma dalla sua incapacità di effettuare una scelta libera e consapevole, o dal rischio di danno per terzi: al di fuori di questi presupposti, la sfera della coscienza individuale rimane intangibile².

La tensione tra paternalismo sanitario e autodeterminazione del paziente non è una questione esclusivamente teorica: essa si è manifestata in tutta la sua concretezza nel dibattito intorno al trattamento sanitario obbligatorio psichiatrico. Il TSO costituisce per sua natura il punto di massima pressione tra le due polarità: è lo strumento attraverso cui lo Stato, in nome della tutela della salute del paziente stesso, si sostituisce alla sua volontà, ricorrendo alla coercizione fisica. Proprio per questa ragione, la legittimità costituzionale del TSO dipende in modo decisivo dalla rigorosa delimitazione delle sue condizioni di applicazione, dalla sua configurazione quale misura di *extrema ratio* e - come ha chiarito in modo definitivo la sentenza n. 76 del 2025 della Corte Costituzionale - dal rispetto di garanzie procedurali, che consentano alla persona di partecipare, nella misura in cui le proprie condizioni lo consentono, al procedimento che incide sulla propria libertà³.

La storia della regolazione giuridica della malattia mentale è, prima ancora che una storia di istituti normativi, una storia di rappresentazioni antropologiche della follia e del rapporto tra individuo, società e potere terapeutico. Ogni ordinamento giuridico ha affrontato, in forme diverse, la tensione fondamentale tra la tutela del singolo sofferente e la protezione della collettività, tra la libertà individuale e la coercizione terapeutica, tra il principio di autodeterminazione e l'interesse alla salute. La recente sentenza n. 76 del 2025 della Corte Costituzionale⁴ si colloca precisamente al centro di questa tensione, affrontando con straordinaria sistematicità il problema del trattamento sanitario obbligatorio (d'ora in avanti: TSO) in

1. Il fondamento costituzionale dell'autodeterminazione terapeutica è rinvenuto nell'art. 32, secondo comma, Cost. V. M. LUCIANI, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, cfr. pp. 4-6; C. TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Jovene, Napoli, 2004, cfr. pp. 127 ss. La Corte Costituzionale ha progressivamente riconosciuto con le sentt. nn. 438 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 4757 ss., e 262 del 2016, ivi, 2016, pp. 1081 ss., il consenso informato quale diritto fondamentale della persona, espressione congiunta del diritto alla salute e del diritto alla libertà personale.

2. Sul rapporto tra potere statale di intervento sanitario e sfera di libertà individuale. G. FERRANDO, *Consenso informato del paziente e responsabilità del medico*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, cfr. pp. 37 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, cfr. pp. 253-258; P. ZATTI, *Maschere del diritto, volti della vita*, Giuffrè, Milano, 2009, cfr. pp. 94-97; T.L. BEAUCHAMP-J.F. CHILDRESS, *Principles of Biomedical Ethics*, 8th ed., Oxford University Press, New York, 2019, cfr. pp. 99-148.

3. La tensione tra paternalismo sanitario e autodeterminazione è tematizzata da J.S. MILL, *On Liberty* (1859), trad. it. *Sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 2014, cfr. pp. 29-33. Nel contesto italiano, v. da ultimo Corte Cost., sent. n. 242 del 2019, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 2965 ss., e sent. n. 135 del 2024, che hanno riaffermato il diritto del paziente capace di rifiutare anche le cure salvavita. Sul concetto di 'zona franca' sottratta all'intervento statale in materia sanitaria, v. A. D'ALOIA, *Diritto di morire?*, in *Pol. dir.*, 1999, cfr. pp. 611 ss.

condizioni di degenza ospedaliera. La Consulta, accogliendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte Suprema di Cassazione, traccia un confine netto: la vulnerabilità psichica non può trasformarsi in uno spazio di sospensione delle garanzie costituzionali.

Per secoli il diritto ha risposto alla follia attraverso la logica della segregazione e della custodia: la persona con disturbo mentale veniva separata dalla comunità, neutralizzata, rinchiusa in strutture totalizzanti, che assolvevano anzitutto una funzione di difesa sociale piuttosto che di cura. Questa logica ha trovato la sua espressione giuridica più compiuta nella legge manicomiale del 1904⁵, la quale prevedeva il ricovero coatto in manicomio delle persone affette da alienazione mentale ritenute pericolose a sé o agli altri ovvero di pubblico scandalo, senza che la persona interessata avesse alcuna voce nel procedimento che la riguardava.

La legge Basaglia del 1978⁶ ha segnato una frattura storica rispetto a quella cultura, sostituendo la logica della *"pericolosità sociale"* dell'alienato con una prospettiva fondata sulla centralità della persona e sulla funzione terapeutica della cura. La sentenza n. 76 del 2025 costituisce, a sua volta, il compimento costituzionale di quel percorso: la Corte afferma con forza che la persona affetta da alterazione psichica non perde mai la propria qualità di soggetto di diritto, e che proprio nel momento della massima vulnerabilità il sistema giuridico deve rafforzare - e non attenuare - le garanzie della libertà personale, del contraddittorio e della dignità umana⁷.

2. Il quadro normativo e il superamento del paradigma custodial-repressivo

La disciplina del trattamento sanitario obbligatorio trova il proprio fondamento negli artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, che ha recepito ed ampliato i principi della legge n. 180 dello stesso anno.⁸ L'art. 33 dispone che le misure di accertamento e trattamento sanitario obbligatorio siano adottate con provvedimento del sindaco nella sua qualità di autorità sanitaria, su proposta motivata di un medico, *"nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici, compreso per quanto possibile il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura"*. L'art. 34 prevede che il TSO per malattia mentale in condizioni di degenza ospedaliera possa essere disposto solo se esistano *alterazioni psichiche* tali da richiedere urgenti interventi terapeutici, se gli stessi non vengano accettati dall'infermo (*rifiuto*) e se non vi siano le condizioni che consentano di adottare tempestive ed idonee misure sanitarie extraospedaliere.

Il mutamento culturale introdotto dalla legge Basaglia rispetto alla previgente legge manicomiale del 1904⁹ è radicale: scompaiono i riferimenti alla *"pericolosità a sé o agli altri"* e al *"pubblico scandalo"*

4. Corte Cost., sent. n. 76 del 2025, in Gazz. Uff., 1ª serie speciale, 2025. La sentenza costituisce il precipitato della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile, con ordinanza interlocutoria n. 24124 del 9 settembre 2024, in merito agli artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

5. Legge 14 febbraio 1904, n. 36, recante «Disposizioni sui manicomi e sugli alienati», abrogata dalla legge n. 180/1978. La legge prevedeva il ricovero obbligatorio in manicomio delle persone affette da alienazione mentale «pericolose a sé o agli altri» ovvero «di pubblico scandalo».

6. Legge 13 maggio 1978, n. 180, recante «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori», c.d. «Legge Basaglia», in Gazz. Uff. 16 maggio 1978, n. 133; confluita nella legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale.

7. C. CASTORIADIS, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1975, trad. it. *L'istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, pp. 245 ss.; M. FOUCAULT, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972, trad. it. *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano, 1976, cfr. pp. 57 ss.

8. Sugli artt. 33-35 della legge n. 833/1978, che disciplinano rispettivamente gli accertamenti e i trattamenti sanitari volontari e obbligatori, il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera e la relativa procedura di convalida, v. supra, nota 6. I principi della legge n. 180/1978 sono confluiti, senza modifiche sostanziali, nella legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale.

9. Sulla legge manicomiale del 1904, v. supra, nota 5. Il relativo regolamento di esecuzione (R.d. 16 agosto 1909, n. 615) completava una disciplina dell'internamento incentrata sulla custodia e sulla difesa sociale più che sulla cura della persona.

come presupposti del ricovero coatto. Il legislatore del 1978 - non a caso elaborato da uno psichiatra, il deputato Bruno Orsini, su impulso del movimento democratico guidato da Franco Basaglia¹⁰ - sostituisce la logica securitaria con quella terapeutica, ponendo al centro la tutela della salute del paziente come finalità esclusiva dell'intervento coattivo.

Tuttavia, proprio questo spostamento di prospettiva rende più complesso il problema della legittimazione costituzionale del trattamento sanitario obbligatorio. Se il ricovero non è più giustificato dalla necessità di proteggere la collettività da una persona ritenuta pericolosa, ma esclusivamente dall'esigenza di tutelare la salute della stessa persona, che subisce la compressione della libertà, il fondamento dell'intervento pubblico assume una struttura profondamente diversa. L'ordinamento si trova, infatti, a limitare la libertà personale di un individuo, non per la salvaguardia di un interesse generale esterno, bensì per perseguire un interesse riconducibile al medesimo soggetto destinatario della misura. In altri termini, la coercizione terapeutica mantiene una logica paternalistica, che trova la propria giustificazione nella temporanea incapacità del paziente di comprendere la necessità delle cure o di autodeterminarsi consapevolmente rispetto ad esse¹¹. In questo passaggio emerge la tensione costituzionale più delicata: da un lato, l'art. 32 Cost. attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare la salute quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività; dall'altro, gli artt. 2, 13 e 24 Cost. impongono che ogni intervento incidente sulla sfera corporea e sulla libertà di autodeterminazione della persona sia accompagnato dalle più rigorose garanzie sostanziali e procedurali.

In questa prospettiva, il problema non consiste nel contrapporre salute e libertà come valori antagonisti, bensì nel costruire un sistema nel quale la cura possa realizzarsi senza annullare la soggettività del paziente. La tutela della salute non può tradursi in una sostituzione integrale della persona da parte dell'autorità pubblica, ma deve svilupparsi attraverso procedure che garantiscano informazione, partecipazione, ascolto e controllo giurisdizionale effettivo. Le garanzie procedurali non rappresentano, pertanto, un limite esterno alla funzione terapeutica del TSO, ma costituiscono la condizione stessa della sua legittimità costituzionale, poiché assicurano, che la persona continui ad essere considerata soggetto di diritti anche nel momento in cui l'ordinamento ritiene necessario intervenire contro la sua volontà¹².

3. La natura giuridica del TSO nella giurisprudenza costituzionale

Per lungo tempo il trattamento sanitario obbligatorio è stato letto prevalentemente quale strumento sanitario, valorizzando il profilo terapeutico dell'intervento pubblico e inquadrandolo esclusivamente nell'ambito dell'art. 32 Cost. Tale impostazione tendeva a sottovalutare la dimensione coercitiva del ricovero coatto, che implica inevitabilmente una restrizione della libertà di movimento e della capacità di autodeterminarsi. La Corte Costituzionale aveva già affrontato la questione della legittimità dei trattamenti sanitari obbligatori con la storica sentenza n. 74 del 1968,¹³ dichiarando l'illegittimità della norma che non consentiva la difesa dell'infermo nel procedimento di ricovero definitivo. La successiva giurisprudenza costituzionale, tuttavia, ha progressivamente elaborato i criteri di legittimità dei TSO,

¹⁰ Sul punto, F. BASAGLIA (a cura di), *L'istituzione negata. Rapporto da un ospedale psichiatrico*, Einaudi, Torino, 1968, cfr. pp. 3 ss.; P. TRANCHINA-G. DELL'ACQUA, *Psichiatria critica e psichiatria democratica*, in *Riv. it. med. leg.*, 1977, cfr. pp. 12 ss.

¹¹ G. GEMMA, *Diritto alla salute: la più incerta delle libertà*, in R. Balduzzi (a cura di), *Temi e problemi di diritto sanitario*, Giuffrè, Milano, 2003, cfr. pp. 31-35.

¹² G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, cfr. pp. 95-118; Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment No. 1 (2014) on Article 12 CRPD*, par. 12-29; Corte cost., sent. n. 76 del 2025.

¹³ Corte Cost., sent. n. 74 del 20 giugno 1968, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1128, con la quale la Consulta dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, della legge n. 36 del 1904 nella parte in cui non consentiva la difesa dell'infermo nel procedimento dinanzi al tribunale.

richiedendo che il trattamento non incida negativamente sulla salute del soggetto, salvo conseguenze temporanee e di scarsa entità¹⁴.

La giurisprudenza costituzionale ha, tuttavia, progressivamente riconosciuto che la disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori deve rispettare sia le garanzie dell'art. 32 Cost. sia quelle dell'art. 13 Cost., quando il trattamento sia configurato non soltanto come «obbligatorio» - con eventuale previsione di sanzioni - ma anche come «coattivo», potendo il destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi. Come affermato dalla Corte con la sentenza n. 22 del 2022 in materia di obbligo vaccinale,¹⁵ in quest'ultimo caso le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. si sommano a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione, che abbia ad oggetto il corpo della persona.

Parallelamente, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito, con la sentenza n. 509 del 2023¹⁶, che il TSO *"non deve essere considerato una misura di difesa sociale"* e che può essere disposto solo dopo aver esperito ogni iniziativa concretamente possibile per ottenere il consenso volontario del paziente, operando quale misura di *extrema ratio*. Questo orientamento valorizza il principio dell'alleanza terapeutica e riconduce il TSO nella sua corretta dimensione costituzionale: strumento di tutela della salute della persona interessata, non della collettività.

La dottrina aveva già da tempo evidenziato la necessità di distinguere tra TSO come misura sanitaria e TSO come misura di coercizione fisica, sostenendo che quest'ultima dovesse essere assoggettata alle più rigorose garanzie costituzionali.¹⁷ Il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e la pari dignità sociale sancita dall'art. 3 Cost. impongono, infatti, che la persona con infermità psichica conservi integralmente il proprio statuto di soggetto titolare di diritti fondamentali.¹⁸

4. La questione di legittimità: l'ordinanza di rimessione n. 24124/2024 della Corte di Cassazione

Il procedimento che ha dato origine alla sentenza n. 76 del 2025 trae origine da una vicenda concreta di peculiare complessità, che la Corte Suprema di Cassazione ha ritenuto occasione idonea per sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della disciplina del TSO¹⁹. La ricorrente si era opposta, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978, al trattamento sanitario obbligatorio disposto nei suoi confronti dal Sindaco di Caltanissetta in data 16 gennaio 2021, convalidato dal giudice tutelare con decreto del 18 gennaio 2021 senza che l'interessata fosse stata informata, ascoltata o messa in condizione

14. Corte Cost., sent. n. 307 del 1990, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 1874 ss.; conf. Corte Cost., sentt. nn. 258 del 1994 e 118 del 1996, ivi, 1994, pp. 2178 ss. e 1996, pp. 1062 ss. Sul fondamento costituzionale dei trattamenti sanitari obbligatori, v. C. PANZERA, I trattamenti sanitari obbligatori, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), I principi negli ordinamenti europei, Giappichelli, Torino, 2001, cfr. pp. 249 ss.

15. Corte Cost., sent. n. 22 del 2022, in *Giur. cost.*, 2022, pp. 208 ss., in materia di obbligo vaccinale anti-Covid-19. La Corte ha affermato che, quando un trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come «obbligatorio» ma anche come «coattivo», le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. si sommano a quelle dell'art. 13 Cost.

16. Cass., sez. I civ., sent. n. 509 del 2023, in *Foro it.*, 2023, I, pp. 812 ss. La Cassazione ha chiarito che il TSO «non deve essere considerato una misura di difesa sociale» e che può essere disposto solo dopo aver esperito ogni iniziativa per ottenere il consenso volontario del paziente.

17. B. CARAVITA, La disciplina costituzionale della salute, in *Dir. soc.*, 1984, cfr. pp. 21 ss.; G. GEMMA, Diritto alla salute: la più incerta delle libertà, in R. BALDUZZI (a cura di), Temi e problemi di diritto sanitario, Giuffrè, Milano, 2003, cfr. pp. 21 ss.

18. P. PERLINGIERI, Il diritto alla salute quale diritto della personalità, in *Rass. dir. civ.*, 1982, cfr. pp. 1020 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale, in *Pol. dir.*, 1991, cfr. pp. 343 ss. Sul principio personalista come fondamento del sistema costituzionale, v. A. BARBERA, Art. 2, in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, cfr. pp. 50 ss.

19. Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, ordinanza interlocutoria n. 4209 del 2024, depositata il 15 febbraio 2024, con la quale, a seguito dell'udienza camerale del 23 gennaio 2024, la causa è stata rimessa alla pubblica udienza. La questione era stata sollevata nel contesto del giudizio di opposizione a un TSO disposto dal Sindaco di Caltanissetta.

di difendersi. L'opposizione fu presentata in data 19 febbraio 2021, dopo le dimissioni dall'ospedale, avverso il decreto di convalida. I giudici di merito avevano respinto, sia il ricorso di primo grado, sia il gravame in appello, ritenendo sussistenti le condizioni per il TSO in relazione alle idee suicidarie della donna e all'assunzione autonoma di eccessive dosi di Tavor.

La Corte di Cassazione, investita del ricorso, con ordinanza interlocutoria n. 4209 del 2024 ha rimesso la causa alla pubblica udienza e, all'esito di quest'ultima del 14 giugno 2024, con ordinanza n. 24124 del 9 settembre 2024²⁰ ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 24, 32 e 111 Cost. e all'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

La Cassazione ha individuato un grave *deficit* di tutela nella disciplina vigente: la legislazione italiana non prevede(va) infatti che il provvedimento del sindaco e l'ordinanza di convalida dovessero essere notificati alla parte personalmente; non prevede(va) come obbligatoria l'audizione personale da parte del giudice tutelare prima della convalida; non stabiliva un contenuto motivazionale minimo della convalida. Il giudice rimettente ha evidenziato come questo sistema determini una "*impugnazione al buio*", impedendo alla persona sottoposta al TSO di conoscere tempestivamente le ragioni della restrizione della propria libertà e di organizzare un'efficace difesa. La mancata tempestiva notificazione dei provvedimenti aveva costretto la ricorrente a proporre l'opposizione soltanto alcune settimane dopo il termine del trattamento, vanificando l'eventuale utilità del rimedio.

La Procura Generale aveva espresso, sia pure in via subordinata, una condivisibile riflessione sulla non conformità a Costituzione del sistema normativo, poiché, pur nella riconosciuta possibilità di opporsi al provvedimento sindacale convalidato, non è prevista una adeguata e tempestiva informativa al soggetto interessato in ordine ai presupposti applicativi della misura coattiva.²¹

5. La *ratio decidendi* della sentenza n. 76/2025

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 76 del 2025, affronta anzitutto la questione della natura giuridica del TSO, chiarendo in modo definitivo che esso costituisce un *trattamento sanitario coattivo*, che incide contemporaneamente su due diritti fondamentali: la libertà di autodeterminazione terapeutica garantita dall'art. 32 Cost. e la libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost. Questa duplice incidenza comporta che il TSO debba rispettare le garanzie previste da entrambe le disposizioni costituzionali.

La Corte ribadisce che ogni misura comportante una coazione fisica della persona incide sulla libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost., richiamando la propria consolidata giurisprudenza in materia di misure restrittive della libertà personale non connesse a procedimenti penali.²² Nella misura in cui il paziente viene ricoverato coattivamente in un reparto ospedaliero e ivi trattenuto - con l'uso della forza pubblica di cui dispone il sindaco se necessario - il TSO integra una vera e propria privazione della libertà personale e di movimento, con conseguente applicazione delle garanzie dell'art. 13 Cost.

²⁰ Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, ordinanza interlocutoria n. 24124 del 9 settembre 2024, pp. 7-8. La Cassazione, richiamando le osservazioni della Procura Generale, ha ritenuto sussistere profili di incompatibilità della disciplina vigente con gli artt. 2, 3, 13, 24, 32 e 111 Cost., nonché con l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

²¹ Profilo censurato dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione: v. *supra*, nota 18. Sull'esigenza di un'informazione tempestiva al paziente in ordine al proprio status giuridico e ai rimedi esperibili, v. altresì *infra*, note 37 e 38.

²² Corte Cost., sentt. nn. 105 del 2001, 127 del 2022 e 12 del 2023, in materia di trattenimento degli stranieri nei centri di permanenza per il rimpatrio, citate nell'ord. interlocutoria n. 24124/2024 della Corte di Cassazione, pp. 26-27. Le sentenze affermano che la misura integra «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere».

La Corte chiarisce con forza che il TSO, a differenza delle misure di sicurezza psichiatriche (REMS), è finalizzato esclusivamente alla tutela della salute del paziente stesso e non alla difesa sociale o alla tutela della collettività. La Corte distingue nettamente il TSO dalle misure di sicurezza detentive, nelle quali il presupposto della pericolosità sociale determina una compressione della libertà giustificata dalla necessità di tutela della collettività.²³

Questa finalità esclusivamente terapeutica determina una conseguenza sistematica di assoluto rilievo: l'interesse alla libertà individuale del paziente è posto in bilanciamento non con un interesse della collettività, ma con un interesse dello stesso soggetto, che subisce la privazione della libertà, il quale, a causa della sua alterazione psichica, viene considerato temporaneamente inadeguato a proteggere la sua stessa salute. Si tratta di una logica paternalistica, che la Corte riconosce come necessaria in casi estremi, ma che impone al contempo il massimo rispetto delle garanzie difensive del soggetto interessato.²⁴

La Corte affronta con particolare attenzione la questione della capacità della persona sottoposta a TSO, affermando con forza che la condizione di alterazione psichica, momentanea o persistente, non priva la persona dei diritti costituzionali, compreso il diritto di agire e difendersi in giudizio. L'incapacità naturale non incide sulla titolarità dei diritti, ma solo sulle modalità del loro esercizio. Viene così respinto quello che la Corte definisce un "*ultimo residuo di quella logica manicomiale*": la convinzione - contrastata dal diritto vivente - che la persona affetta da patologia psichiatrica, disabilità od immaturità non debba partecipare, nella misura in cui le circostanze glielo consentono, alle decisioni che la riguardano. La Consulta richiama il principio personalista e il principio della pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.), sottolineando che ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost. è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli materiali che si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali per le persone fragili.

²⁵

La portata di questo principio acquista tutto il suo peso se lo si misura - in via simbolica - sullo sfondo del mito di Aiace Telamonio (che la dottrina utilizza nella manualistica di neuropatologia), che la tradizione tragica greca ha consegnato come una delle più potenti rappresentazioni della follia non capita, non accompagnata, non curata.²⁶ Nella tragedia sofoclea, Aiace precipita nella devastazione psichica dopo l'umiliazione pubblica e la perdita del riconoscimento sociale: il suo delirio resta incompreso, la sua sofferenza viene lasciata senza risposta, e l'isolamento lo conduce inevitabilmente all'autodistruzione. La tragedia mostra con nitidezza cristallina ciò che il diritto contemporaneo ha faticosamente imparato: il *folle che non viene aiutato a comprendere la propria malattia, che non viene ascoltato, che viene semplicemente recluso o abbandonato al proprio dolore, è destinato ad esiti infausti*. La custodia senza cura, la coercizione senza comunicazione, la restrizione senza partecipazione non proteggono la persona: la distruggono. È precisamente questo il rischio sistemico che la sentenza n. 76 del 2025 intende scongiurare: il TSO, privato delle garanzie procedurali minime, si trasforma da strumento terapeutico in mero meccanismo di neutralizzazione, replicando nella modernità giuridica la logica manicomiale che la

²³ Corte Cost., sent. n. 253 del 2003, in Giur. cost., 2003, pp. 2047 ss., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle presunzioni assolute di pericolosità sociale in materia di misure di sicurezza, affermando che la pericolosità sociale deve essere accertata in concreto.

²⁴ Cass., sez. I civ., sent. n. 21748 del 2007, in Foro it., 2007, I, pp. 2692 ss., sul caso Englaro, che ha riconosciuto il diritto del paziente a rifiutare i trattamenti sanitari anche necessari alla sopravvivenza, compreso il diritto «di vivere le fasi finali della propria esistenza secondo canoni di dignità umana propri dell'interessato».

²⁵ G. ZAGREBELSKY, Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia, Einaudi, Torino, 1992, cfr. pp. 95 ss.; E. CHELI, Il giudice delle leggi. La Corte Costituzionale nella dinamica dei poteri, il Mulino, Bologna, 1996, cfr. pp. 78 ss.

²⁶ Sofocle, Aiace, in Sofocle, Tragedie, a cura di M. Untersteiner, Mondadori, Milano, 1963, vv. 1-133 (prologo), vv. 172-645 (episodi I-III). Sul tema della follia e della dignità nel teatro greco, v. R. PADEL, In and Out of the Mind: Greek Images of the Tragic Self, Princeton University Press, Princeton, 1992, cfr. pp. 12 ss.

legge Basaglia aveva inteso superare. La persona sottoposta a TSO senza essere informata, senza essere ascoltata, senza ricevere la convalida, è - come Aiace - una persona che il sistema ha ridotto ad oggetto di un provvedimento di cui non conosce le ragioni e contro il quale non può tempestivamente difendersi.

La Corte dichiara, così, l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833/1978 in tre distinti punti. In primo luogo, nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione all'interessato o al suo legale rappresentante del provvedimento motivato con cui il sindaco dispone il TSO, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e che l'interessato ha diritto di essere sentito personalmente dal giudice prima della convalida. In secondo luogo, nella parte in cui non prevede l'audizione personale dell'interessato da parte del giudice tutelare prima della convalida. In terzo luogo, nella parte in cui non prevede la notificazione del decreto motivato di convalida all'interessato o al suo legale rappresentante, con l'avviso della possibilità di presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833/1978. La Corte estende, in via consequenziale, le medesime garanzie alla fase della proroga del trattamento.

6. Le garanzie procedurali costituzionalmente necessarie: comunicazione, audizione e notificazione

La prima garanzia individuata dalla Corte riguarda la comunicazione all'interessato del provvedimento motivato con cui il sindaco dispone il TSO. La Corte chiarisce che la mancata comunicazione impedisce alla persona di conoscere le ragioni della restrizione della propria libertà e costituisce un ostacolo insormontabile all'accesso alla giustizia: è impossibile proporre ricorso avverso un provvedimento della cui esistenza non si ha conoscenza - o di cui non si conoscono i contenuti, nonostante la legge preveda, che tanto la proposta medica quanto l'ordinanza sindacale e il provvedimento di convalida siano motivati.²⁷

La comunicazione del provvedimento sindacale deve avvenire tempestivamente e deve recare l'avviso che: il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive; l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del provvedimento; l'interessato ha diritto di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida. Questa garanzia informativa ed essenziale per consentire alla persona di organizzare in tempo utile una difesa efficace, anche attraverso il coinvolgimento di familiari o soggetti di fiducia.

Il profilo più innovativo della sentenza riguarda l'obbligo di audizione personale dell'interessato da parte del giudice tutelare prima della convalida del provvedimento sindacale. La Corte chiarisce che il controllo giurisdizionale non può ridursi ad una mera verifica cartolare delle certificazioni mediche, ma deve concretizzarsi in un effettivo incontro con la persona sottoposta alla misura.

L'audizione assolve a funzioni costituzionali multiple e irriducibili: costituisce un presidio giurisdizionale minimo per la verifica in concreto dei presupposti sostanziali che giustificano il trattamento; garantisce che il trattamento venga eseguito nel rispetto della dignità della persona e senza violenza fisica o morale (art. 13, quarto comma, Cost.); consente al giudice di conoscere le reali condizioni della persona e di adottare eventuali provvedimenti di protezione, anche mediante l'esercizio dei poteri officiosi; permette di valutare se la persona sia in grado di organizzare una lucida difesa dei

²⁷ Cass., sez. un. civ., sent. n. 36596 del 2021, in *Foro it.*, 2022, I, pp. 142 ss.; Cass., sez. I civ., sent. n. 2258 del 2022, *ivi*, 2022, I, pp. 956 ss. Le Sezioni Unite hanno affermato che la violazione delle norme che ledono diritti essenziali al contraddittorio e alla difesa non richiede la dimostrazione di un pregiudizio specifico.

propri interessi o necessiti della nomina di un legale rappresentante eventualmente anche *ad hoc* e a tempo determinato.

La Corte sottolinea che la dignità della persona, lungi dall'essere una clausola meramente retorica, implica il diritto di partecipare, debitamente informato, ai processi in cui si discute del proprio interesse.²⁸ L'audizione diviene così strumento di riconoscimento della soggettività della persona fragile: non un mero adempimento formale, ma il riconoscimento della persona quale soggetto e non quale semplice oggetto della cura. In altri termini, il diritto di essere ascoltati costituisce il primo antidoto contro la disumanizzazione istituzionale della sofferenza mentale.

La Corte evidenzia, inoltre, l'irragionevolezza di un sistema che garantisce l'ascolto dell'interessato nella fase medica pre-ricovero - ove è prevista la ricerca dell'alleanza terapeutica - ma lo esclude nella successiva fase giurisdizionale di convalida, dove dovrebbe, invece, concretizzarsi un più incisivo diritto al contraddittorio e alla difesa.²⁹

La terza garanzia riguarda, infine, la notificazione del decreto motivato di convalida del giudice tutelare all'interessato od al suo legale rappresentante, con l'avviso della possibilità di presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833/1978; senza questa notificazione, il diritto ad un ricorso effettivo risulta svuotato di contenuto.

La Corte respinge, invece, l'argomento secondo cui le esigenze di urgenza connesse al termine di quarantotto ore previsto per la convalida giustificherebbero la compressione delle garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa. Richiamando la propria giurisprudenza in materia di accompagnamento alla frontiera e trattenimento degli stranieri,³⁰ la Consulta afferma che le garanzie difensive devono essere assicurate anche nei procedimenti caratterizzati da celerità: quale che sia lo schema procedimentale prescelto dal Legislatore, in esso devono realizzarsi i principi della tutela giurisdizionale effettiva. Il diritto alla tutela giurisdizionale - che la Corte ha qualificato quale «principio supremo» intrinsecamente connesso al principio democratico³¹ - non può essere sacrificato sull'altare della celerità procedurale.

7. Il dialogo con la Corte EDU e le raccomandazioni del CPT

La sentenza n. 76/2025 si inserisce inoltre nel contesto di un crescente dialogo tra le Corti nazionali e sovranazionali in materia di garanzie delle persone sottoposte a restrizioni della libertà per ragioni psichiatriche.³²

La Corte EDU ha ripetutamente affermato che l'internamento psichiatrico costituisce una delle più gravi forme di restrizione della libertà personale e richiede pertanto le più rigorose garanzie di legalità,

²⁸ Sul principio personalista quale fondamento costituzionale della dignità, intesa non come clausola meramente retorica ma come diritto di partecipazione ai processi decisionali che riguardano la persona, v. *supra*, nota 16. Ogni restrizione della libertà va letta alla luce dell'art. 2 Cost.

²⁹ F. PALAZZO, La malattia mentale nel diritto penale, Giuffrè, Milano, 1979, cfr. pp. 145 ss.; G. INSOLERA, Infermità mentale e imputabilità. Profili giuridici, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, cfr. pp. 1082 ss.

³⁰ Il riferimento è, in particolare, a Corte Cost., sent. n. 105 del 2001, in tema di trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza: v. *supra*, nota 20. In quella pronuncia la Corte ricondusse il trattenimento alla libertà personale ex art. 13 Cost., con le connesse garanzie giurisdizionali.

³¹ Corte Cost., sent. n. 18 del 1982, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 138 ss., che ha qualificato la tutela giurisdizionale quale "principio supremo del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intrinsecamente connesso - con lo stesso principio democratico - l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio". Conf. Corte Cost., sent. n. 82 del 1996, *ivi*, 1996, pp. 641 ss.

proporzionalità e controllo giurisdizionale effettivo. Fin dalla storica sentenza *Winterwerp c. Paesi Bassi* del 1979,³³ la giurisprudenza di Strasburgo ha elaborato i criteri di legittimità dell'internamento psichiatrico ai sensi dell'art. 5, § 1, lett. e), CEDU: la sussistenza di una "vera e accertata patologia mentale" fondata su una perizia medica obiettiva, la gravità del disturbo tale da giustificare la restrizione della libertà, la persistenza della malattia durante il periodo di detenzione.

Particolarmente significativa è la vicenda *Azenabor c. Italia*,³⁴ nella quale la ricorrente - una cittadina nigeriana sottoposta a TSO dal sindaco di Roma nel 2010 - lamentava di non essere stata ascoltata dal giudice tutelare prima della convalida e di non aver ricevuto copia dei provvedimenti restrittivi. La Corte EDU, pur dichiarando il ricorso irricevibile per mancato esaurimento dei rimedi interni,³⁵ svolse affermazioni di assoluto rilievo: osservò che adempimenti come l'audizione personale "dovrebbero essere assolti da ogni giudice tutelare per poter valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere"; e riconobbe che la mancata consegna di copia delle decisioni »possa, in linea di principio, ridurre le garanzie procedurali spettanti ai soggetti sottoposti al TSO". Non a caso la Cassazione, nell'ordinanza di rimessione, aveva puntualmente richiamato questo precedente.³⁶

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) ha ripetutamente sollevato, nei propri rapporti sulle visite in Italia, la questione della compatibilità della procedura del TSO con le garanzie fondamentali della persona. Già nel rapporto successivo alla visita del 2004,³⁷ il CPT aveva raccomandato che l'esame cartolare dei documenti da parte del giudice tutelare fosse integrato da un'udienza in ospedale, che permettesse un contatto diretto tra paziente, medico e giudice, consentendo al magistrato non solo di ascoltare il paziente, ma anche di comunicargli direttamente la decisione.

Nell'ultimo rapporto periodico del 2024, relativo alla visita compiuta in Italia dal 2 al 12 aprile 2024,³⁸ il CPT ha ribadito con maggiore forza le proprie preoccupazioni, rilevando che la procedura per l'imposizione di un TSO continua a seguire un formato standardizzato e ripetitivo: il giudice tutelare non incontra mai i pazienti di persona e i pazienti restano disinformati sul loro status legale. Il CPT aveva inoltre raccomandato allo Stato italiano di agire a livello legislativo, affinché i pazienti fossero tempestivamente informati del loro status giuridico, dei diritti fondamentali e della possibilità di reclamo, affinché venissero per legge ascoltati personalmente dal giudice tutelare competente.³⁹

32. Art. 5, § 1, lett. e), CEDU, che consente la detenzione regolare di «un alienato»; art. 5, § 4, CEDU, che garantisce il diritto di ricorrere a un tribunale affinché decida sulla legittimità della detenzione. Sul punto, v. P. VAN DIJK-F. VAN HOOFF-A. VAN RIJN-L. ZWAAK (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5th ed., Intersentia, Antwerp, 2018, cfr. pp. 476 ss.

33. Corte EDU, Grande Camera, sent. 5 ottobre 2004, H.L. c. Regno Unito, ricorso n. 45508/99, in Riv. int. dir. uomo, 2004, pp. 814 ss.; Corte EDU, 24 ottobre 1979, *Winterwerp c. Paesi Bassi*, serie A, n. 33, par. 39. La giurisprudenza CEDU richiede che l'internamento psichiatrico sia fondato su una «patologia mentale vera e accertata» da una perizia medica obiettiva.

34. Corte EDU, Seconda Sezione, decisione 8 ottobre 2013, *Azenabor c. Italia*, ricorso n. 25367/11. La ricorrente lamentava la mancata audizione da parte del giudice tutelare e l'omessa notifica dei provvedimenti restrittivi. Il ricorso fu dichiarato irricevibile per mancato esaurimento dei rimedi interni, ma la Corte svolse affermazioni significative circa l'importanza dell'audizione personale.

35. Corte EDU, Seconda Sezione, decisione 8 ottobre 2013, *Azenabor c. Italia*, cit., par. 21. La Corte, pur dichiarando il ricorso irricevibile, osservò che adempimenti come l'audizione personale «dovrebbero essere assolti da ogni giudice tutelare per poter valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere».

36. Il richiamo è contenuto nell'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione: v. supra, nota 18. La Cassazione vi valorizzava il principio per cui le esigenze di celerità e di riservatezza del procedimento non possono comprimere il nucleo essenziale delle garanzie difensive.

37. CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the CPT from 21 November to 3 December 2004, CPT/Inf (2006) 16, Strasburgo, par. 153. Il CPT raccomandò che "l'esame degli atti del procedimento a porte chiuse dovrebbe essere integrato da un'udienza in ospedale - la quale permetterebbe un contatto diretto tra le parti in causa, ossia il paziente, il medico ed il giudice".

38. Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the CPT from 2 to 12 April 2024, CPT/Inf (2024) 34, Strasburgo, 13 dicembre 2024, par. 4.7, p. 29. Il report rileva che "la procedura per l'imposizione di un TSO continua a seguire un formato standardizzato e ripetitivo; il giudice tutelare non incontra mai i pazienti di persona e i pazienti restano disinformati sul loro status legale".

La sentenza n. 76/2025 raccoglie e sistematizza queste sollecitazioni sovranazionali, riaffermando che anche nel momento della massima fragilità permane integralmente la dignità dell'essere umano e che le garanzie procedurali costituiscono strumenti essenziali di tutela della persona vulnerabile. La Corte Costituzionale si colloca, così, in posizione di piena coerenza con gli *standard* europei in materia di diritti delle persone con disabilità psichica.

8. Le ricadute applicative: il caso del Tribunale di Bologna

Le conseguenze applicative della sentenza n. 76/2025 sono state già testate in sede giurisdizionale. Il Tribunale Ordinario di Bologna, Prima Sezione Civile, con sentenza n. 11509/2024 depositata il 6 maggio 2025,⁴⁰ ha affrontato un reclamo avverso un TSO disposto dal Sindaco di un Comune bolognese con ordinanza del 4 settembre 2024, convalidata dal giudice tutelare il 5 settembre 2024. Il reclamante lamentava, tra l'altro, che il TSO fosse stato eseguito dalla Polizia Municipale *"con modi molto cruenti senza che io avessi opposto resistenza"*, che non fosse vero che non volesse curarsi ma che intendesse curarsi in una struttura diversa da quella proposta, e che dopo il TSO si fosse chiarito con i medici del CSM, tanto da seguire regolarmente la terapia. Il Tribunale, conforme alle nuove garanzie introdotte dalla sentenza costituzionale, ha provveduto all'audizione personale del reclamante all'udienza del 13 febbraio 2025.

Il reclamo è stato respinto nel merito per carenza di contestazione dei presupposti sostanziali del TSO: il reclamante non contestava la necessità di cure psichiatriche, né la sussistenza di una patologia, ma soltanto il fatto di non avere avuto consapevolezza della malattia sotto il profilo dell'urgenza. Il Tribunale ha osservato che la dichiarazione *"mi sarei fatto curare spontaneamente, ma da un'altra parte"* confermeva paradossalmente il rifiuto delle cure nel contesto di tempo e luogo in cui il TSO era stato disposto, nonché la mancanza di consapevolezza della malattia sotto il profilo dell'urgenza di cure che essa richiedeva. La decisione risulta significativa, perché dimostra come l'audizione personale - ora obbligatoria in forza della sentenza costituzionale - consenta al giudice di acquisire elementi rilevanti per la valutazione del merito, senza che il rispetto delle garanzie procedurali implichi automaticamente l'accoglimento del reclamo.

Il caso bolognese evidenzia, altresì, un profilo pratico di notevole importanza: la necessità che il giudice tutelare si rechi fisicamente presso il luogo di ricovero per svolgere l'audizione, o comunque che l'audizione avvenga in un contesto che garantisca effettiva partecipazione della persona sottoposta al TSO. L'organizzazione pratica di questo adempimento richiederà un significativo aggiornamento delle prassi giurisdizionali e una adeguata dotazione di risorse per i tribunali.⁴¹

9. Il nuovo volto del diritto per i soggetti vulnerabili

In conclusione, possiamo validamente affermare che la sentenza n. 76 del 2025 della Corte Costituzionale non si limita ad introdurre nuove garanzie procedurali nella disciplina del trattamento sanitario obbligatorio: essa ridefinisce, in modo più radicale, il significato stesso della relazione tra

^{39.} CPT/Inf (2024) 34, cit., p. 29. Il CPT ha "raccomandato allo Stato italiano di agire anche a livello legislativo affinché, nell'ambito di una prima procedura di TSO, e in relazione all'eventuale proroga del provvedimento, i pazienti siano tempestivamente informati del loro status giuridico, dei diritti fondamentali e della possibilità di reclamo".

^{40.} Tribunale Ordinario di Bologna, Prima Sezione Civile, sent. n. 11509/2024, depositata il 6 maggio 2025, giudici Giusberti, Neri, Villecco. Il Tribunale, pur rigettando il reclamo per carenza di contestazione dei presupposti sostanziali, ha ascoltato personalmente il reclamante conformemente alle nuove garanzie procedurali introdotte dalla sentenza n. 76/2025.

^{41.} L. PAVAN, Trattamento sanitario obbligatorio e tutela della persona, in Riv. it. med. leg., 2019, cfr. pp. 1 ss.; M. PELISSERO, Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 312 ss.

l'ordinamento giuridico e la persona vulnerabile. Dal paradigma custodialistico al paradigma personalista, dalla neutralizzazione della devianza alla tutela della soggettività, dalla logica dell'oggettivazione terapeutica al riconoscimento della persona, quale titolare irriducibile di diritti fondamentali: questo è il percorso che la sentenza traccia e che deve essere letto nel più ampio quadro del rinnovamento in corso del *diritto dei soggetti deboli*.

Tale rinnovamento trova la sua espressione legislativa più recente nell'art. 17 della legge 10 novembre 2025, n. 167,⁴² con cui il Parlamento ha conferito al Governo una delega per il graduale superamento degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione. Si tratta di una riforma di portata storica: gli artt. 414-432 cod. civ., che consentivano la totale ablazione della capacità di agire della persona affetta da infermità mentale o da prodigalità, vengono avviati ad obsolescenza, sostituiti da strumenti di sostegno graduati, flessibili e calibrati sulle effettive residue capacità del soggetto interessato. Il modello a cui il legislatore delegante si ispira è quello dell'amministrazione di sostegno, introdotta dalla legge n. 6 del 2004, che ha anticipato nella prassi giudiziaria la logica del sostegno in luogo della sostituzione, della partecipazione in luogo dell'esclusione.⁴³

Il filo costituzionale che collega la sentenza n. 76/2025 e la legge n. 167/2025 è unitario e coerente: entrambe muovono dal principio per cui la condizione di fragilità, psichica o volitiva, non può mai tradursi in una sospensione della soggettività giuridica della persona. L'interdizione totale - che privava il soggetto di ogni capacità di agire trattandolo alla stregua di un minore in via permanente - e il TSO privo di garanzie procedurali - che relegava il paziente al ruolo di destinatario passivo di una decisione altrui - appartengono alla medesima tradizione paternalistica, che il diritto costituzionale contemporaneo intende definitivamente superare. In entrambi i casi, il punto di approdo risulta il medesimo: la persona deve essere parte attiva, nella misura consentita dalla propria condizione, del procedimento che incide sulla sua libertà e sulla sua vita.

Questa convergenza risponde agli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD),⁴⁴ il cui art. 12 afferma il principio del pari riconoscimento dinanzi alla legge e impone agli Stati di sostituire i meccanismi sostitutivi della volontà con misure di sostegno appropriate, proporzionate e reversibili. Il Comitato ONU ha chiarito con il Commento generale n. 1 del 2014 che la capacità giuridica - intesa come capacità di essere titolari di diritti e di esercitarli - non può essere sottratta alle persone con disabilità psichica nemmeno nei casi di più grave compromissione delle funzioni cognitive. Lo Stato può solo (e non è poco) accompagnare, assistere, sostenere: non può sostituire la volontà della persona con la propria.

In questa prospettiva, la sentenza n. 76/2025 e la legge n. 167/2025 rappresentano due momenti distinti, ma convergenti di un unico processo di maturazione costituzionale: il riconoscimento che la

⁴² Legge 10 novembre 2025, n. 167, recante 'Deleghe al Governo in materia di disabilità, in Gazz. Uff. 28 novembre 2025, n. 278. L'art. 17 conferisce delega al Governo per il graduale superamento degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione di cui agli artt. 414-432 cod. civ., prevedendo la loro sostituzione con strumenti di sostegno graduati, flessibili e proporzionati alle effettive esigenze della persona, in linea con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18.

⁴³ Sul processo di superamento degli istituti ablativi della capacità nel diritto italiano, v. P. CENDON (a cura di), Trattato breve delle invalidità, in Nuova giur. civ. comm., 2023, suppl., cfr. pp. 1 ss.; G. LISELLA, Interdizione giudiziale e tutela della persona, Jovene, Napoli, 2013, cfr. pp. 220 ss.; T. AULETTA, Il diritto di famiglia, Giappichelli, Torino, 2023, cfr. pp. 481-495. Sul modello dell'amministrazione di sostegno come anticipazione del superamento dell'interdizione, v. Cass., sez. I civ., sent. n. 34560 del 2023, in Foro it., 2024, I, pp. 112 ss., e sent. n. 7414 del 2024, ivi, 2024, I, cfr. pp. 870 ss.

vulnerabilità (psichica, cognitiva, volitiva) non è una categoria dell'irrelevanza giuridica, ma una condizione che chiama il diritto ad una risposta più raffinata, più rispettosa, più umana. Il TSO diventa, dunque, lo spazio in cui la cura non può essere disgiunta dall'ascolto; l'amministrazione di sostegno diventa lo strumento in cui la protezione non può prescindere dalla partecipazione; la riforma della capacità giuridica diventa il terreno su cui il diritto civile riscrive il rapporto tra autorità e persona.⁴⁵

La figura di Aiace Telamónio, richiamata nel corso di questa analisi come emblema del folle lasciato senza ascolto e senza cura,⁴⁶ restituisce in forma simbolica la verità più profonda che la sentenza n. 76 del 2025 enuncia in forma giuridica e che la legge n. 167/2025 traduce in scelta legislativa: la vulnerabilità psichica non è uno spazio di irrilevanza costituzionale, ma una condizione che esige, per la persona che ne è affetta, un rafforzamento - e non un'attenuazione - delle garanzie della libertà personale, del contraddittorio e della dignità umana. Il folle di Sofocle perisce perché intorno a lui non vi è nessuno che lo ascolti, lo riconosca, lo aiuti a comprendere la propria condizione. Il diritto contemporaneo risponde a questa lezione millenaria costruendo un sistema in cui la coercizione terapeutica non possa mai diventare abbandono istituzionale, e in cui la protezione giuridica non si risolva in una definitiva espropriazione della persona da sé stessa.

Rimangono, tuttavia, aperte questioni che il Legislatore delegato sarà chiamato ad affrontare con urgenza; in particolare la disciplina dell'audizione del paziente sottoposto a TSO richiederà un'attenta regolamentazione procedurale - tempi, luogo, forme di assistenza tecnica, nomina del curatore provvisorio - che contemperi le esigenze di celerità, con quelle di effettiva partecipazione. L'accesso al patrocinio a spese dello Stato per le persone sottoposte a TSO merita, poi, una risposta normativa adeguata. La riforma degli istituti ablativi della capacità, avviata dalla legge delega n. 167/2025, dovrà infine essere raccordata con la nuova disciplina del TSO, evitando vuoti di tutela nel passaggio tra i due regimi e garantendo la continuità delle garanzie per le persone, che si trovino contemporaneamente in condizioni di interdizione e di bisogno di trattamento sanitario obbligatorio.⁴⁷

In definitiva, la sentenza n. 76/2025 e la legge n. 167/2025 segnano insieme un punto di non ritorno nel modo in cui l'ordinamento italiano concepisce il soggetto vulnerabile: non più destinatario passivo di una protezione decisa da altri, ma persona che conserva, anche nella fragilità, la titolarità di diritti fondamentali e la capacità di partecipare - nella misura consentita dalle proprie condizioni - alle decisioni che la riguardano. La civiltà costituzionale si misura anzitutto nel modo in cui tratta chi è debole: ed è precisamente nel momento della massima vulnerabilità, che il diritto deve rafforzare, e mai attenuare, le garanzie della libertà personale, della partecipazione e della dignità umana.

^{44.} La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), adottata a New York il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, all'art. 12 afferma il principio del 'pari riconoscimento dinanzi alla legge' e impone agli Stati di garantire che le persone con disabilità godano della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli ambiti della vita, adottando misure di sostegno appropriate piuttosto che meccanismi sostitutivi della volontà. Sul punto, v. Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, Commento generale n. 1 (2014) sull'art. 12 CRPD, UN Doc. CRPD/C/GC/1, 19 maggio 2014, par. 12-27.

^{45.} Su tale processo di riscrittura del rapporto tra autorità e persona nel diritto civile, v. *supra*, note 41, 42 e 43. L'amministrazione di sostegno (artt. 404 ss. cod. civ.), introdotta dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6, ha segnato il passaggio da un modello ablativo a un modello di protezione graduata e partecipata della persona fragile.

^{46.} Sulla figura di Aiace e sul tema della follia nella tragedia greca, v. *supra*, nota 25. Nell'*Aiace* di Sofocle l'eroe, travolto dalla colpa e dalla vergogna, è privato di ogni interlocuzione: la sua vicenda raffigura, in forma mitica, la condizione del malato escluso dal dialogo terapeutico e processuale.

^{47.} V. ONIDA, Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), Manuale di diritto pubblico, il Mulino, Bologna, 1997, vol. I, cfr. pp. 103 ss.; A. PACE, Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale, CEDAM, Padova, 2008, cfr. pp. 180 ss.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Il Patrimonio come Pivot del Rischio: Governance delle Aziende Sanitarie tra Autoassicurazione e Digital Twin alla luce del D.Lgs. 36/2023

Asset management as a risk pivot: healthcare governance between self-insurance and digital twin in light of legislative Decree 36/2023

Gerardo Lupo, Vania Calce

Dirigente della P.A. · Università degli Studi di Salerno

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11891
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 16 settembre 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

GERARDO LUPO, VANIA
CALCE, *Il Patrimonio come
Pivot del Rischio: Governance
delle Aziende Sanitarie tra
Autoassicurazione e Digital
Twin alla luce del D.Lgs.
36/2023*, in Riv. Cammino
Diritto, fasc. III/2026, ISSN
2532-9871.

ABSTRACT

Il presente contributo analizza il ruolo della gestione patrimoniale nelle organizzazioni sanitarie pubbliche, mettendo in relazione ritenzione del rischio, coperture assicurative, affidabilità contabile e gestione digitalizzata dei cespiti. La proposta è quella di un modello di governance nel quale la Self-Insured Retention (SIR) è considerata una scelta organizzativa e finanziaria, non un prodotto assicurativo tipizzato dalla legge, mentre la modellazione digitale e la tenuta continuativa delle informazioni patrimoniali sono utilizzate per rafforzare tracciabilità, programmazione manutentiva e affidabilità documentale.

This paper examines the role of asset governance in public healthcare organizations, focusing on the relationship between risk retention, insurance coverage, accounting reliability and digital asset management. It proposes a governance model in which a Self-Insured Retention (SIR) is treated as an organizational choice rather than as a statutory insurance product, while digital modelling and continuous asset records are used to improve traceability, maintenance planning and documentary reliability. The paper distinguishes the legal effects of the Italian Civil Code provisions on insurance, the framework of Law no. 24/2017 on healthcare liability, the accounting framework applicable to healthcare entities and the digital-information rules of Legislative Decree no. 36/2023.

SOMMARIO

1. Evoluzione della natura giuridica del patrimonio sanitario: dall'analisi dei costi alla funzione pubblicistica	3
1.1. Il percorso storico verso l'aziendalizzazione	3
1.2. Il modello Self-Insured Retention (SIR) come strumento di governance del rischio e l'impatto attuariale sul Fondo Rischi ex D.M. 232/2023	4
1.3. Limiti applicativi e criticità documentali	5
2. Profili giuridici e probatori dell'asset management: il ruolo della modellazione digitale (Digital Twin)	5
2.1. Tracciabilità degli asset, regole del CAD ed efficacia probatoria nel contenzioso civile e tributario	6
2.2. Manutenzione programmata, continuità operativa e tutela della salute	6
2.3. Preservazione del Fondo Rischi, stabilità di bilancio e regola proporzionale	7
3. La gestione patrimoniale nelle strutture sanitarie e i profili di responsabilità contabile	7
3.1. L'ammortamento, i beni non operativi e la corretta qualificazione del danno erariale	7
3.2. Le garanzie Property All Risks e l'ambito di applicazione dell'art. 1907 c.c	8
3.3. Criticità operative nella gestione dei cespiti e giurisprudenza contabile	8
4. L'impatto dell'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) sulla veridicità dei bilanci aziendali e la riconciliazione economico-patrimoniale	9
5. Prospettive per un modello integrato di governance patrimoniale e di rischio	10
5.1. L'integrazione tra SIR e Digital Twin	10
5.2. Profili comparatistici: l'insegnamento del NHS inglese tra PAM e NHS Resolution	11
5.3. Implementazione operativa del modello	12
5.4. Considerazioni conclusive	12

1. Evoluzione della natura giuridica del patrimonio sanitario: dall'analisi dei costi alla funzione pubblicistica

1.1. Il percorso storico verso l'aziendalizzazione

Il patrimonio delle aziende sanitarie non può essere considerato una semplice sommatoria di beni iscritti in bilancio¹. Gli immobili, gli impianti, le apparecchiature e gli altri cespiti sono strumenti attraverso i quali l'organizzazione sanitaria rende concretamente possibile l'erogazione delle prestazioni. Il collegamento con la tutela della salute deriva direttamente dall'art. 32 della Costituzione; il buon andamento dell'amministrazione trova invece il proprio riferimento generale nell'art. 97 Cost.

Il processo di aziendalizzazione della sanità pubblica ha trovato un passaggio fondamentale nel D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, che ha ridefinito l'organizzazione e la gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere². Il patrimonio entra così in una logica nella quale programmazione, gestione economico-patrimoniale e responsabilità organizzativa assumono un rilievo crescente.

Il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, introduce nel sistema dei contratti pubblici il principio del risultato (art. 1)³. Tale principio non trasforma automaticamente il patrimonio sanitario in un oggetto disciplinato dal Codice dei contratti, ma costituisce un parametro generale rilevante quando l'amministrazione programma acquisizioni, manutenzioni e servizi soggetti alla disciplina dei contratti pubblici.

La valorizzazione del patrimonio pubblico richiede di tenere insieme funzione pubblica, sostenibilità economica e qualità della gestione. In questa prospettiva, la dottrina ha evidenziato come la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico debba essere letta alla luce della funzione del bene, degli strumenti giuridici disponibili e dei parametri di sostenibilità. In particolare, il contributo di M. Granillo offre una ricostruzione sistematica dell'istituto, utile a collocare la gestione patrimoniale sanitaria oltre la mera logica conservativa⁴.

Il passaggio da una gestione prevalentemente conservativa a una gestione orientata al rischio impone inoltre di conoscere in modo affidabile consistenza, destinazione, stato manutentivo, valore e titolo giuridico dei beni. La qualità della base informativa diventa, pertanto, una condizione della stessa qualità delle decisioni patrimoniali.

L'analisi si sviluppa attraverso l'esame coordinato delle fonti normative e della giurisprudenza rilevante in materia di responsabilità erariale, assicurazioni e gestione patrimoniale, con particolare attenzione ai modelli organizzativi di governo del rischio e alle soluzioni digitali applicabili. Il contributo ricostruisce i profili giuridici essenziali e ne valuta le implicazioni operative per le aziende sanitarie. La comparazione con il sistema inglese (NHS England) è condotta con metodo giuridico-comparatistico, limitato all'esame delle fonti ufficiali disponibili (PAM, NHS Resolution, HTM/HBN), senza presupporre equivalenza tra i due ordinamenti. L'articolo non include analisi empiriche quantitative né casi studio

1. Cfr. artt. 32 e 97 Cost.; M. GRANILLO, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico fra funzione sociale, crescita economica e sostenibilità*, in «Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici», n. 2/2025.

2. D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante il riordino della disciplina in materia sanitaria.

3. Art. 1, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, sul principio del risultato nei contratti pubblici.

4. M. GRANILLO, op. cit., in particolare sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e sui relativi strumenti giuridici.

originali, configurandosi pertanto come un contributo teorico-ricostruttivo finalizzato a proporre un modello integrato di governance patrimoniale e del rischio per il settore sanitario pubblico italiano.

1.2. Il modello Self-Insured Retention (SIR) come strumento di *governance* del rischio e l'impatto attuariale sul Fondo Rischi ex D.M. 232/2023

La Self-Insured Retention (SIR) può essere descritta come una scelta organizzativa con cui l'ente decide di trattenere a proprio carico una quota predeterminata delle perdite, mantenendo all'esterno una copertura per le esposizioni eccedenti la soglia di ritenzione⁵. La SIR non va confusa con la franchigia contrattuale. La distinzione rileva sotto tre profili sostanziali: a) la gestione del sinistro (nella SIR l'ente gestisce direttamente le pretese sotto-soglia, mentre nella franchigia la gestione resta in capo all'assicuratore); b) il momento dell'esborso (la SIR è un importo trattenuto prima dell'operatività della polizza, mentre la franchigia viene detratta dall'indennizzo liquidato); c) il profilo contabile (la SIR impone la costituzione di appositi Fondi Rischi e Riserva ex D.M. 232/2023, laddove la franchigia costituisce un mero costo d'esercizio al verificarsi dell'evento). In tale prospettiva, la SIR non riguarda esclusivamente la responsabilità sanitaria verso terzi, ma estende i suoi effetti alla ritenzione dei rischi patrimoniali (Property): un'errata stima della ritenzione su edifici o Grandi Apparecchiature destabilizza direttamente la tenuta del Fondo Rischi. Nel settore sanitario la scelta della ritenzione deve essere coordinata con il sistema di gestione del rischio e con le regole sulla sicurezza delle cure. La legge 8 marzo 2017, n. 24, all'art. 10, disciplina l'obbligo assicurativo delle strutture sanitarie e consente, nei casi previsti dalla legge, l'adozione di «altre analoghe misure» finanziarie e organizzative. Tale impianto trova la sua compiuta esecuzione nel Decreto Ministeriale 15 dicembre 2023, n. 232, che fissa i requisiti minimi delle polizze e delle misure analoghe, imponendo la costituzione di uno specifico Fondo Rischi e di un Fondo Riserva per le spese di liquidazione⁶. La norma non istituisce tuttavia una SIR come modello obbligatorio e non può essere utilizzata per attribuire alla SIR un fondamento normativo più ampio di quello effettivamente previsto.

Una ritenzione del rischio non supportata da stime attuariali aggiornate espone l'ente a violazione dei principi di prudenza e veridicità del bilancio sanciti dal D.Lgs. 118/2011. Nella pratica questo si traduce in fondi rischi non adeguati e in una rappresentazione contabile non attendibile. La ritenzione del rischio non è un mero rinvio contabile dell'esborso, ma richiede l'immediata imputazione a bilancio degli accantonamenti congrui al Fondo Rischi. Tale esigenza si acuisce nel caso di polizze *Claims Made* (come sotto descritte), poiché il rischio di mancata denuncia tempestiva dei sinistri già verificatisi rende ancora più critica la corretta quantificazione del Fondo Rischi, che deve coprire non solo gli eventi attesi, ma anche le pretese che potrebbero essere ritualmente denunciate solo in esercizi successivi. La conseguenza metodologica è importante: la SIR deve essere valutata attraverso analisi di frequenza e severità dei sinistri, capacità finanziaria dell'ente, adeguatezza dei fondi e struttura della copertura esterna. Il ricorso alla ritenzione non è quindi un fine, ma una componente di un più ampio sistema di governo del rischio.

Anche le clausole *Claims Made* devono essere analizzate con precisione. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno ricostruito la struttura del modello nell'ambito dell'assicurazione della responsabilità civile, precisando i criteri con cui deve essere valutata la meritevolezza dell'assetto contrattuale⁷. Tale pre-

5. Art. 10, L. 8 marzo 2017, n. 24, sull'obbligo per le strutture sanitarie di disporre di copertura assicurativa o di altre analoghe misure per la responsabilità civile.

6. D.M. 15 dicembre 2023, n. 232, recante i requisiti minimi delle polizze e delle altre analoghe misure, nonché la previsione in bilancio del fondo rischi e del fondo costituito mediante messa a riserva dei risarcimenti relativi ai sinistri denunciati.

7. Corte di cassazione, Sez. Un., 24 settembre 2018, n. 22437, in tema di clausole nell'assicurazione della responsabilità civile.

cedente è pertinente al tema delle coperture assicurative, ma non dimostra da solo la convenienza economica di una SIR né disciplina direttamente il patrimonio delle aziende sanitarie.

Ai fini della comprensione della disciplina assicurativa, occorre chiarire il significato delle clausole *Claims Made*. Nel modello tradizionale (*risk attaching*), la copertura opera per l'evento dannoso verificatosi durante la polizza, a prescindere dal momento della denuncia. Nel modello *Claims Made*, invece, la copertura opera per i sinistri denunciati durante il periodo di validità del contratto, indipendentemente da quando l'evento si è verificato (purché successivo a una data retroattiva convenzionalmente stabilita). Le clausole *Claims Made* sono diffuse in ambito sanitario perché consentono all'assicuratore di valutare il rischio con maggiore precisione. Per l'assicurato, esse impongono attenzione al momento della denuncia e l'eventuale necessità di polizze «a coda» (*tail coverage*) per i sinistri denunciati dopo la scadenza. La corretta comprensione di questo meccanismo è essenziale per valutare la coerenza tra coperture e scelte di ritenzione del rischio (SIR), poiché una polizza *Claims Made* impone di gestire anche il rischio di mancata denuncia tempestiva.

1.3. Limiti applicativi e criticità documentali

La conoscenza del bene costituisce il *prius* logico della gestione patrimoniale. Prima di stabilire se un immobile debba essere utilizzato, valorizzato, assicurato, concesso a terzi o sottoposto a interventi manutentivi, l'azienda deve poter ricostruire almeno il titolo giuridico, la localizzazione, la destinazione, la consistenza fisica, lo stato manutentivo e la posizione contabile del cespite.

Le criticità documentali storiche rendono difficile questa ricostruzione. Per questo l'inventario non dovrebbe essere considerato un adempimento meramente formale: deve costituire una base dati dinamica, collegata alle scritture contabili e alle informazioni tecniche. Il D.Lgs. 118/2011 rappresenta il riferimento centrale per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e dei relativi enti e organismi, compreso il settore sanitario nei limiti della disciplina applicabile⁸.

2. Profili giuridici e probatori dell'asset management: il ruolo della modellazione digitale (Digital Twin)

Nel contesto patrimoniale sanitario, il Digital Twin è una rappresentazione digitale che integra dati tecnici, catastali e contabili, permettendo di ricostruire in modo unitario la storia del bene. Non è una categoria normativa, ma uno strumento organizzativo che facilita la lettura del cespite oltre la mera registrazione inventariale.

Questa impostazione non deve però essere confusa con una previsione legislativa imperativa ed estensiva. L'art. 43 del D.Lgs. 36/2023 disciplina i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici e per l'affidamento dei relativi lavori e servizi⁹; costituisce quindi un riferimento normativo fondante per la digitalizzazione delle opere pubbliche, ma non impone direttamente ed *ex lege* alle aziende sanitarie di adottare un Digital Twin per la gestione ordinaria del patrimonio immobiliare pregresso.

Sebbene l'art. 43 del D.Lgs. 36/2023 non imponga *ex lege* l'adozione della modellazione digitale per il patrimonio immobiliare e strumentale pregresso, esso individua lo standard informativo di riferimento per

8. D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, Titolo II, recante i principi contabili generali e applicati per il settore sanitario.

la pubblica amministrazione. Per le aziende sanitarie, il Digital Twin cessa di essere una mera opzione tecnologica e si configura come l'infrastruttura informativa indispensabile per alimentare con dati certi il bilancio d'esercizio, la valutazione delle polizze e la congruenza degli accantonamenti al Fondo Rischi.

Nel presente saggio, tale norma assolve una duplice funzione: da un lato, offre uno *standard* di riferimento per la standardizzazione dell'anagrafica tecnica dei beni; dall'altro, fornisce un quadro normativo entro il quale collocare l'esigenza di una gestione informativa integrata del patrimonio. La proposta dell'articolo è pertanto organizzativa: utilizzare le possibilità della modellazione digitale per rendere coerenti dati fisici, tecnici, contabili e assicurativi. La tecnologia non sostituisce il titolo giuridico, il verbale, il contratto, il registro o la prova documentale; ne facilita invece la ricerca, la correlazione e l'aggiornamento.

2.1. Tracciabilità degli asset, regole del CAD ed efficacia probatoria nel contenzioso civile e tributario

La tracciabilità digitale può rafforzare la qualità della prova quando consente di ricostruire in modo verificabile la sequenza degli interventi, delle ispezioni, delle manutenzioni e delle variazioni del cespite. La sua efficacia probatoria in sede giudiziale dipende tuttavia dal rispetto rigoroso delle regole sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici¹⁰.

Un database 3D o una matrice informativa digitale internalizzata nell'Azienda non costituiscono un atto pubblico dotato di fede privilegiata ex art. 2700 c.c. Sul piano processuale, tali rappresentazioni informatiche ricadono nella disciplina dell'art. 2712 c.c. (riproduzioni meccaniche e informatiche), formate e gestite secondo le prescrizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, con particolare riferimento all'art. 20). Perché le informazioni ricavate dal sistema digitale possano essere utilizzate in giudizio, è necessario che la documentazione originaria e i relativi log rispettino le prescrizioni del CAD e delle Linee Guida AgID. Solo la conformità ai requisiti di integrità, immodificabilità e corretta conservazione consente di superare un eventuale disconoscimento.

La stessa logica garantista s'impone nel contenzioso tributario. In materia di TARI, la Corte di Cassazione ha riconosciuto, in relazione alle superfici che il contribuente assume non assoggettabili per l'ineridoneità a produrre rifiuti o per la produzione esclusiva di rifiuti speciali, la sussistenza di un rigoroso onere probatorio a carico del contribuente¹¹. Per una struttura sanitaria, ciò rende particolarmente utile una base documentale integrata capace di collegare in modo univoco superfici, destinazioni d'uso e certificati di smaltimento; tuttavia, la digitalizzazione costituisce il veicolo di rappresentazione del fatto, mentre la prova si fonda sulla conformità legale della documentazione sottostante.

2.2. Manutenzione programmatica, continuità operativa e tutela della salute

La gestione digitale consente di associare al cespite il calendario delle manutenzioni, le anomalie, le sostituzioni, le verifiche e gli interventi. L'utilità principale consiste nella capacità di passare da una logica reattiva a una programmazione fondata su dati storici e tecnici. Questa conclusione appartiene al piano organizzativo e non deve essere presentata come effetto giuridico automatico della normativa sul BIM.

9. Art. 43, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, sui metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, nel perimetro dei contratti pubblici.

10. D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (CAD), art. 20; AgID, Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

11. Corte di cassazione, Sez. V civ., 15 maggio 2019, n. 12979, in materia di TARI e onere della prova delle condizioni per riduzioni o esenzioni; D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per la documentazione ambientale pertinente.

La programmazione manutentiva è particolarmente rilevante nelle strutture sanitarie perché l'indisponibilità di impianti o locali può incidere sulla continuità del servizio e sulla sicurezza delle cure. Ne deriva, sul piano organizzativo, l'opportunità di integrare patrimonio, manutenzione, sicurezza e gestione del rischio in un'unica architettura informativa.

2.3. Preservazione del Fondo Rischi, stabilità di bilancio e regola proporzionale

Il raccordo tra consistenza patrimoniale e gestione del rischio consente di migliorare la qualità delle informazioni utilizzate per valutare le esposizioni. Ciò non significa che un Digital Twin determini automaticamente la congruità del Fondo Rischi: la valutazione delle passività potenziali resta un'attività contabile e gestionale che deve essere svolta secondo le regole applicabili (D.Lgs. 118/2011 e D.M. 232/2023)¹².

Sul piano assicurativo, la conoscenza aggiornata del valore dei beni è essenziale per verificare la coerenza tra somme assicurate e valore effettivo del rischio. L'art. 1907 c.c. disciplina l'ipotesi di assicurazione parziale e prevede, in assenza di diversa disciplina contrattuale applicabile, il criterio proporzionale dell'indennizzo¹³. È quindi prudente evitare formule assolute sulla derogabilità o su percentuali standard di tolleranza se non sono supportate dal testo della specifica polizza (es. stima accettata o clausole a primo rischio assoluto) o da una fonte giurisprudenziale puntuale.

3. La gestione patrimoniale nelle strutture sanitarie e i profili di responsabilità contabile

La responsabilità amministrativo-contabile non deriva dalla semplice esistenza di un errore inventariale: richiede la concorrenza di tutti i presupposti stabiliti dalla legge (condotta antigiuridica, evento dannoso, nesso causale e condotta imputabile a titolo di dolo o colpa grave) e, nel sistema della responsabilità erariale, deve essere valutata alla luce dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e della disciplina processuale vigente¹⁴. Per questo l'asset management deve essere impostato in modo da prevenire non solo l'errore contabile, ma anche la perdita di informazioni utili alla ricostruzione e giustificazione delle decisioni amministrative.

3.1. L'ammortamento, i beni non operativi e la corretta qualificazione del danno erariale

L'ammortamento deve essere letto nel quadro dei principi contabili applicabili alle immobilizzazioni materiali. L'OIC 16 disciplina rilevazione, classificazione, valutazione e ammortamento delle immobilizzazioni materiali¹⁵; non è corretto trasformare il semplice mancato utilizzo di un bene in una categoria giuridica autonoma e automatica di danno erariale. La questione contabile dell'ammortamento e la questione della responsabilità amministrativa devono restare nettamente distinte.

Un esempio particolarmente significativo sul piano giurisprudenziale è rappresentato dalle apparecchiature sanitarie acquistate con risorse pubbliche e rimaste inutilizzate. La Corte dei conti,

¹² D.M. 15 dicembre 2023, n. 232, con riferimento alle disposizioni sui fondi e sulle misure di assunzione diretta del rischio.

¹³ Art. 1907 c.c., in materia di assicurazione parziale e criterio proporzionale dell'indennizzo, salvo diversa pattuizione contrattuale.

¹⁴ Il quadro normativo della responsabilità amministrativo-contabile è attualmente composto dall'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. e, L. 27 dicembre 2002, n. 286), nonché dagli artt. 52 e 53 del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice della giustizia contabile), che hanno ridefinito i presupposti della responsabilità erariale e il relativo procedimento giurisdizionale.

¹⁵ OIC 16 - Immobilizzazioni materiali, sui criteri di rilevazione, valutazione, ammortamento e svalutazione delle immobilizzazioni materiali.

Sezione I giurisdizionale centrale d'appello, con sentenza 20 marzo 2012, n. 161, ha esaminato un caso relativo all'acquisto di un'apparecchiatura diagnostica ad alta tecnologia poi rimasta inutilizzata, ravvisando la responsabilità erariale dei dirigenti¹⁶. Tuttavia, l'analisi attenta del decisum dimostra che il danno non è scaturito dalla mera iscrizione o ammortamento del cespite, bensì dalla sussistenza di una grave colpa nella fase programmatica, caratterizzata dall'acquisto del macchinario in assenza dei locali idonei e del personale specializzato necessario al suo funzionamento.

La condanna dei dirigenti per l'acquisto del macchinario rimasto inutilizzato dimostra come il danno erariale nasca dal disallineamento tra la programmazione e lo stato reale dei beni. L'adozione di un Digital Twin evita precisamente tale cortocircuito, tracciando in tempo reale l'idoneità dei locali e impedendo l'acquisizione o l'ammortamento fittizio di beni non operativi.

L'esperienza giurisprudenziale mostra che l'acquisto di beni privi delle condizioni organizzative necessarie al loro utilizzo può integrare responsabilità erariale, quando sia presente una colpa grave nella fase programmatica. La riconciliazione preventiva tra programmazione sanitaria e inventario patrimoniale serve precisamente a scongiurare tali patologie gestionali.

3.2. Le garanzie Property All Risks e l'ambito di applicazione dell'art. 1907 c.c.

Le coperture Property All Risks sono strumenti contrattuali e devono essere lette attraverso il loro testo, le condizioni generali e particolari, le esclusioni e le clausole di delimitazione del rischio. L'espressione non identifica, da sola, un contenuto uniforme valido per tutte le polizze.

L'art. 1907 c.c. stabilisce la regola dell'assicurazione parziale: quando l'assicurazione copre solo una parte del valore della cosa al tempo del sinistro, l'assicuratore risponde dei danni in proporzione alla parte assicurata, salvo quanto previsto dalla disciplina contrattuale applicabile. Ne deriva che la verifica dei valori assicurati costituisce un'attività fondamentale di governance del rischio, ma che le conseguenze concrete sul piano indennizzatorio devono essere ricavate dalla singola polizza.

Per comprendere la portata dell'art. 1907 c.c., occorre chiarire la regola proporzionale. L'assicurazione si dice parziale quando la somma assicurata è inferiore al valore effettivo del bene al momento del sinistro. In tal caso, salvo diversa clausola contrattuale, l'assicuratore corrisponde una quota proporzionale del danno, determinata dal rapporto tra somma assicurata e valore effettivo. Esempio: un immobile del valore di 1.000.000 euro, assicurato per 600.000 euro, subisce un danno di 100.000 euro: l'indennizzo sarà di 60.000 euro (60%). La regola può essere derogata da clausole come la stima accettata o la garanzia a primo rischio assoluto. Per le aziende sanitarie, la corretta applicazione impone una periodica ricognizione del valore dei cespiti, per evitare che una sottoassicurazione, dovuta a inventario non aggiornato, si traduca in una riduzione dell'indennizzo.

3.3. Criticità operative nella gestione dei cespiti e giurisprudenza contabile

Tre criticità operative meritano particolare attenzione nelle aziende sanitarie: la discontinuità documentale, che rende difficile ricostruire titoli di proprietà, planimetrie, dati catastali e registrazioni contabili; la perdita di controllo sui cespiti esterni, che può riguardare beni concessi in uso o collocati fuori dal perimetro aziendale; e la frammentazione delle informazioni, quando dati fiscali, manutentivi,

¹⁶ Corte dei conti, Sez. I giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 161/2012, concernente l'acquisto di un'apparecchiatura diagnostica poi inutilizzata.

inventariali e assicurativi non risultano reciprocamente allineati. Tali disfunzioni possono tradursi, a seconda dei casi, in difficoltà probatorie, disallineamenti contabili, contenziosi tributari o criticità nella gestione delle coperture assicurative, come evidenziato anche dalla giurisprudenza contabile.¹⁷

La giurisprudenza contabile offre esempi concreti dell'incidenza della gestione patrimoniale sulla responsabilità amministrativo-contabile. La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, sentenza 4 maggio 2022, n. 42, ha esaminato una controversia concernente l'acquisto e il successivo comodato gratuito di un immobile da parte dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera, nell'ambito del progetto di realizzazione del nuovo ospedale. Il precedente mostra come le scelte di acquisizione e gestione di cespiti pubblici possano essere valutate anche sotto il profilo della loro economicità e coerenza con la destinazione istituzionale.

4. L'impatto dell'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) sulla veridicità dei bilanci aziendali e la riconciliazione economico-patrimoniale

L'armonizzazione contabile introdotta dal D.Lgs. 118/2011 rende vincolante un collegamento dinamico e verificabile tra le scritture inventariali e la rappresentazione economico-patrimoniale dell'azienda sanitaria¹⁸. Il D.Lgs. 118/2011 costituisce il riferimento generale per i bilanci delle Regioni e degli enti del SSR; la qualità del dato patrimoniale non è quindi un fatto meramente amministrativo, ma una componente essenziale della veridicità del bilancio d'esercizio.

Sotto il profilo strettamente tecnico-contabile, un grave disallineamento tra l'inventario fisico e il libro dei cespiti genera distorsioni sistemiche nei prospetti di bilancio. Se un bene immobile o una grande apparecchiatura diagnostica risulta fisicamente rottamata, dismessa o non più reperibile ma permane iscritta nel registro dei cespiti, l'Azienda continua a calcolare e imputare a conto economico quote di ammortamento prive di sottostante economico reale¹⁹. Tali «ammortamenti impropri» o fittizi alterano il risultato d'esercizio dell'Azienda Sanitaria e generano una rappresentazione fuorviante del valore dell'attivo circolante e immobilizzato.

Le conseguenze di un inventario disallineato sono doppie e speculari: sul piano contabile generano quote di ammortamento prive di sottostante reale; sul piano assicurativo comportano l'errata determinazione dei valori da assicurare. Qualora si verifichi un sinistro su un cespite sottoassicurato a causa di dati inventariali errati, l'assicuratore applicherà la regola proporzionale ex art. 1907 c.c., lasciando scoperto l'ente e generando un danno erariale diretto a carico dei responsabili della gestione patrimoniale. Diversamente, in presenza di una perdita durevole di valore delle immobilizzazioni materiali, occorre applicare le regole contabili sulla svalutazione previste dall'OIC 16; le eventuali operazioni di dismissione e di stralcio inventariale devono essere effettuate nel rispetto della disciplina giuridica e contabile applicabile. Per le aziende sanitarie pubbliche, tali principi devono essere coordinati con la disciplina speciale di contabilità economico-patrimoniale prevista dal D.Lgs. 118/2011 e dai relativi principi applicati per il settore sanitario.

¹⁷ Corte dei conti, Sez. giurisdizionale regionale per la Liguria, 4 maggio 2022, n. 42, relativa all'acquisto e alla gestione di un immobile da parte dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera.

¹⁸ D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, con particolare riguardo al Titolo II e ai principi applicati della contabilità economico-patrimoniale del settore sanitario

¹⁹ OIC 16 e D.Lgs. 118/2011: il trattamento contabile delle immobilizzazioni deve essere coordinato con la disciplina speciale applicabile alle aziende sanitarie pubbliche.

La modellazione digitalizzata (Digital Twin) può offrire, in questa prospettiva, un supporto metodologico alla riconciliazione tra consistenza fisica e scritture contabili, mediante l'associazione di un identificativo univoco al cespite e la registrazione delle relative movimentazioni. Essa può ridurre significativamente il rischio di disallineamenti ma non garantisce, da sola, la veridicità delle appostazioni di bilancio, che resta affidata ai processi contabili e ai controlli previsti dall'ordinamento²⁰.

5. Prospettive per un modello integrato di *governance* patrimoniale e di rischio

L'ipotesi di fondo che ha guidato l'analisi svolta nei capitoli precedenti è che la gestione del rischio assicurativo (in particolare l'adozione di schemi di ritenzione del rischio come la Self-Insured Retention) non sia una variabile finanziaria indipendente, ma dipenda direttamente dal grado di conoscenza e dalla tracciabilità del patrimonio immobiliare e strumentale. Senza una base informativa certa, dinamica e legalmente opponibile, qualsiasi scelta di autoassicurazione si traduce in un'errata quantificazione del Fondo Rischi ed espone l'azienda sanitaria sia al rischio di sottoassicurazione (ex art. 1907 c.c.) sia a responsabilità erariale per alterazione dei saldi di bilancio. Nei paragrafi che seguono si propone un modello organizzativo volto a superare tale frammentazione, integrando la conoscenza patrimoniale (Digital Twin) e la gestione del rischio (SIR) in un'unica architettura di governance.

5.1. L'integrazione tra SIR e Digital Twin

L'integrazione proposta dall'articolo può essere sintetizzata in un modello organizzativo sequenziale:

1. Conoscenza e perimetrazione del bene: identificazione fisica, giuridica e catastale del cespite tramite scheda digitale integrata.
2. Classificazione del rischio e manutenzione: associazione delle matrici di rischio al cespite e programmazione degli interventi manutentivi per garantire la continuità operativa ex art. 32 Cost.
3. Valorizzazione contabile e assicurativa: determinazione del valore reale di ricostruzione a nuovo per evitare l'applicazione della regola proporzionale ex art. 1907 c.c. e allineamento con l'OIC 16 e il D.Lgs. 118/2011.
4. Dimensionamento della SIR e del Fondo Rischi: calcolo attuariale delle soglie di ritenzione del rischio e congruo accantonamento al Fondo Rischi ex D.M. 232/2023.
5. Auditing e tracciabilità probatoria: conservazione a norma CAD dei log di sistema per la spesa e il contenzioso.

L'utilità operativa del modello può essere illustrata con un esempio numerico. Si ipotizzi un immobile ospedaliero il cui valore di ricostruzione a nuovo sia stato determinato, attraverso la modellazione digitale integrata, in 5.000.000 di euro, con un profilo di rischio incendio valutato come medio-alto sulla base dello stato manutentivo e della dotazione impiantistica. Sulla base di queste informazioni, l'azienda dimensiona la SIR in 200.000 euro per sinistro e quantifica il Fondo Rischi in 150.000 euro, secondo i criteri attuariali di cui al D.M. 232/2023.

Se si verifica un sinistro di 500.000 euro, l'azienda copre i primi 200.000 euro attingendo al Fondo Rischi, mentre l'assicuratore risponde per i restanti 300.000 euro.

In assenza di un inventario aggiornato e di una modellazione digitale affidabile, il valore reale del bene potrebbe essere incerto o sovrastimato. In tal caso, l'azienda potrebbe dichiarare in polizza un valore

inferiore a quello effettivo, con conseguente applicazione della regola proporzionale ex art. 1907 c.c. in caso di sinistro e riduzione dell'indennizzo spettante. Il Fondo Rischi, inoltre, potrebbe essere alimentato in misura insufficiente, determinando uno squilibrio tra accantonamenti e passività effettive e una alterazione dei saldi di bilancio ex D.Lgs. 118/2011. La modellazione digitale non elimina il rischio, ma lo rende governabile attraverso una base informativa verificabile e giustificabile in sede di controllo.

5.2. Profili comparatistici: l'insegnamento del NHS inglese tra PAM e NHS Resolution

Il confronto con il sistema sanitario inglese (NHS England) offre spunti organizzativi rilevanti, pur dovendo essere condotto con il necessario rigore metodologico per evitare indebite sovrapposizioni tra ordinamenti differenti²¹. Nell'ordinamento inglese, NHS England ha sviluppato il *Premises Assurance Model* (PAM), uno strumento standardizzato che consente agli organi di vertice dei Trust di valutare periodicamente la sicurezza, la qualità e la conformità normativa del proprio patrimonio immobiliare ed impiantistico²².

Il PAM si fonda su un sistema di autovalutazione strutturata, corredato da indicatori di performance e da verifiche esterne, dimostrando come la governance patrimoniale richieda standard metodologici nazionali uniformi e un sistema di *accountability* che coinvolga i vertici aziendali.

Sul versante delle coperture, NHS Resolution gestisce centralmente specifici schemi di indennizzo per il NHS in Inghilterra²³. Tra questi figurano il *Property Expenses Scheme* (PES) e il *Liabilities to Third Parties Scheme* (LTPS) per i rischi non clinici, oltre al *Clinical Negligence Scheme for Trusts* (CNST) per la responsabilità sanitaria²⁴.

Tali schemi operano secondo una logica di *self-insurance* centralizzata, con gestione unitaria dei sinistri e accumulo centralizzato delle riserve.

L'esperienza del PAM e di NHS Resolution conferma la tesi del presente contributo: la gestione del rischio e la ritenzione finanziaria (SIR) non possono funzionare efficientemente se disgiunte da un sistema rigoroso di monitoraggio degli standard fisici e manutentivi degli immobili. Il PAM assicura che la conoscenza dello stato dei beni sia aggiornata e verificabile, consentendo a NHS Resolution di dimensionare correttamente i premi e le riserve. Analogamente, nel modello qui proposto, il Digital Twin costituisce lo strumento informativo che alimenta la conoscenza del patrimonio, mentre la SIR rappresenta la scelta di ritenzione del rischio.

La comparazione deve tuttavia tenere conto delle differenze sistemiche tra i due ordinamenti. In Inghilterra, il patrimonio è gestito secondo un modello proprietario più uniforme e centralizzato, con schemi di *self-insurance* nazionali; in Italia, la frammentazione tra Regioni, ASL e AOU e la disciplina aziendalizzata ex L. 24/2017 e D.M. 232/2023 impongono soluzioni più decentrate²⁵.

Inoltre, il PAM è uno strumento vincolante per i Boards dei Trust, mentre in Italia manca un analogo meccanismo di *assurance* nazionale, essendo le scelte gestionali rimesse all'autonomia delle singole

20. La possibilità di integrare inventario, manutenzione e contabilità mediante un Digital Twin costituisce, nel presente contributo, una proposta organizzativa dell'autore e non un effetto direttamente imposto dalla normativa.

21. NHS England, (HTM) e (HBN), quali fonti ufficiali di indirizzo tecnico per il patrimonio e gli impianti sanitari.

22. NHS England, (PAM), versione 2026/27, quale modello di governance e assurance per il patrimonio del NHS.

23. NHS Resolution, quale organismo che gestisce schemi di indennizzo e responsabilità per il NHS in Inghilterra.

aziende. Tali differenze non inficiano l'utilità della comparazione, ma impongono di adattare le soluzioni inglesi al contesto italiano, dove il modello qui proposto deve fondarsi su scelte aziendalizzate e su strumenti di governance interna piuttosto che su standard nazionali vincolanti.

L'esperienza inglese conferma, in conclusione, la tesi portante del presente contributo: la gestione del rischio e la ritenzione finanziaria non possono prescindere da un sistema strutturato di conoscenza del patrimonio. Il PAM e gli schemi di NHS Resolution rappresentano, nel loro ordinamento, l'integrazione tra *asset governance* e *risk management* che qui si propone di realizzare in chiave italiana attraverso il Digital Twin e la SIR. Pur nelle differenze ordinamentali e organizzative, il modello inglese dimostra che la separazione tra conoscenza degli immobili e gestione dei sinistri è inefficiente, e che l'integrazione è la strada praticabile per una governance efficace del rischio patrimoniale nel servizio sanitario.

5.3. Implementazione operativa del modello

L'implementazione operativa del modello integrato all'interno di un'Azienda Sanitaria deve articolarsi in cinque fasi gestionali:

- Fase 1 (Riconnizione e bonifica): audit fisico e documentale dei beni, con bonifica dei dati catastali, giuridici ed inventariali.
- Fase 2 (Normalizzazione contabile): riconciliazione tra inventario fisico e registro cespiti in conformità al D.Lgs. 118/2011 ed eliminazione degli ammortamenti impropri.
- Fase 3 (Integrazione informativa e Digital Twin): adozione dello standard informativo D.Lgs. 36/2023 per connettere dati tecnici, manutenzioni e scadenze fiscali/assicurative.
- Fase 4 (Governance del rischio e D.M. 232/2023): dimensionamento attuariale della SIR, quantificazione del Fondo Rischi e verifica delle clausole di polizza (Property e Claims Made).
- Fase 5 (Validazione probatoria ex CAD): strutturazione del sistema informativo a norma del D.Lgs. 82/2005 per garantire la tenuta probatoria dei dati nei contenziosi civili, erariali e tributari.

Per gli immobili storici o sottoposti a vincolo occorre inoltre integrare le informazioni patrimoniali con quelle relative alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, secondo la disciplina del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

5.4. Considerazioni conclusive

Il patrimonio sanitario può assumere un ruolo centrale nella governance del rischio quando la sua consistenza fisica, giuridica, contabile, manutentiva e assicurativa viene ricondotta a un sistema coerente di informazioni e controlli. La proposta non consiste nel sostituire la responsabilità amministrativa o la discrezionalità dirigenziale con la tecnologia, ma nel mettere a disposizione dei decisori informazioni verificabili e tempestivamente aggiornabili.

La Self-Insured Retention (SIR) può costituire, in questa prospettiva, una scelta di ritenzione del rischio, la cui sostenibilità deve essere valutata alla luce delle regole applicabili alla copertura, alle riserve

e alla contabilità. Il Digital Twin, invece, è qui proposto quale possibile infrastruttura informativa a supporto della conoscenza e della gestione dei cespiti, senza attribuirgli effetti giuridici o contabili automatici. Il D.Lgs. 36/2023 costituisce un riferimento normativo per la gestione informativa digitale delle costruzioni nel perimetro dei contratti pubblici, mentre la L. 24/2017 e il D.Lgs. 118/2011 definiscono, su piani differenti, il quadro della responsabilità sanitaria e della contabilità del settore sanitario.

In conclusione, il patrimonio sanitario cessa di essere un mero costo passivo e diventa il reale pivot della governance del rischio quando l'azienda supera la frammentazione tra gestione tecnica, contabile e assicurativa. La Self-Insured Retention (SIR) senza dati patrimoniali certi è una scommessa finanziaria insostenibile; il Digital Twin, a sua volta, non è un esercizio di stilizzazione tecnologica, ma la matrice informativa che garantisce la veridicità del bilancio (D.Lgs. 118/2011), la tenuta del Fondo Rischi (D.M. 232/2023) e la copertura dell'indennizzo assicurativo (art. 1907 c.c.). Solo saldando questi tre elementi l'azienda sanitaria protegge la stabilità dei propri conti e la continuità del servizio pubblico.

25. Per il confronto con l'ordinamento italiano, cfr. L. 8 marzo 2017, n. 24, art. 10, e D.M. 15 dicembre 2023, n. 232; il confronto resta funzionale e non implica equivalenza giuridica tra i due sistemi. **Bibliografia** Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici. Corte dei conti, Sez. giurisdizionale regionale per la Liguria, 4 maggio 2022, n. 42. Corte dei conti, Sez. I giurisdizionale centrale d'appello, sent. 20 marzo 2012, n. 161 Corte di cassazione, Sez. Un., 24 settembre 2018, n. 22437. Corte di cassazione, Sez. V civ., 15 maggio 2019, n. 12979. M. GRANILLO, "La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico fra funzione sociale, crescita economica e sostenibilità", in «Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici», n. 2/2025. NHS England, NHS Premises Assurance Model (PAM), versione 2026/27; Health Technical Memoranda (HTM) e Health Building Notes (HBN). NHS Resolution, Annual Report and Accounts 2024/25. Organismo Italiano di Contabilità (OIC), OIC 16 - Immobilizzazioni materiali.

24. NHS Resolution, 2024/25 per gli schemi di gestione del rischio e delle responsabilità patrimoniali del NHS.

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

Il principio di amministrazione di risultato e la paura della firma

The principle of results-oriented administration and the fear of signing

Antonio Ceruso

Funzionario della P.A. · Alma mater studiorum - Università di Bologna

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11900
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 23 settembre 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

III/2026 · Anno XII

COME CITARE

ANTONIO CERUSO, *Il principio di amministrazione di risultato e la paura della firma*, in Riv. Cammino Diritto, fasc. III/2026, ISSN 2532-9871.

ABSTRACT

Il focus del presente elaborato è incentrato su una disanima del crescente ruolo assunto negli anni nell'ordinamento italiano dal principio di "amministrazione di risultato", evoluzione del principio costituzionale ex art. 97 Cost. del buon andamento, quale strumento per prevenire e contrastare la c.d. "burocrazia difensiva" e la "paura della firma". Attraverso una analisi delle principali sentenze in materia, si intende evidenziare le linee evolutive del menzionato principio, approdato ad una codificazione nel recente codice degli appalti del 2023, e di come la logica del risultato sia stata invocata quale giustificazione della recente riforma sulla responsabilità amministrativa e della Corte dei Conti, evidenziando alcune ombre sul recente intervento legislativo

This paper focuses on an examination of the principle of "result-oriented administration"—an evolution of the constitutional principle of "good performance" (Article 97 of the Constitution)—and the growing role it has assumed within the Italian legal system as a tool to prevent and counter so-called "defensive bureaucracy" and the "fear of signing." Through an analysis of key case law, the study highlights the evolution of this principle—which has now been codified in the 2023 Public Procurement Code—and examines how the "result-oriented" logic has been invoked to justify recent reforms concerning administrative liability and the Court of Auditors, while also shedding light on certain problematic aspects of this recent legislative intervention.

SOMMARIO

1. Dal “buon andamento” al “risultato”. L’ evoluzione del principio ex art. 97 Cost. alla luce della giurisprudenza amministrativa.	3
2. Il principio del risultato nel d.lgs. 36/2023. La triade legalità-risultato-proporzionalità	4
3. Sconfiggere la “paura della firma” con il risultato. Corte Costituzionale n. 8/2022 e 132/2024	6
4. Legge 1/2026. Una riforma luci e ombre. Ripercussioni sul buon andamento della p.a	8
5. La legge Foti al vaglio della Corte Costituzionale	9
6. Conclusioni	10

1. Dal “buon andamento” al “risultato”. L’evoluzione del principio ex art. 97 Cost. alla luce della giurisprudenza amministrativa

L’art. 97 Cost., al com. 2 enuncia che i “*pubblici uffici siano organizzati secondo disposizione di legge, per assicurare il buon andamento e l’imparzialità*”. Il buon andamento (declinato canonicamente nelle “3e” della economicità, efficacia ed efficienza) è stato elevato a principio di rilevanza costituzionale, ma trattasi di principio che ha assunto inizialmente connotazioni “metagiuridiche”, legato prevalentemente all’organizzazione della pubblica amministrazione, in una logica aziendalista, concernente le scienze dell’amministrazione più che il diritto, frutto della scelta del Costituente di congiungere l’assetto organizzativo con l’esercizio dell’azione amministrativa¹. Negli anni 70’ la giurisprudenza amministrativa (a seguito di un mutato orientamento di Palazzo Spada)² rivalutò la sua posizione, interpretando il buon andamento in una nuova logica, in senso “relazionale” e non più solo “statica”, connesso a principi quali logicità, proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza; non più ottica solo organizzativa, ma anche come leale collaborazione tra i livelli di governo, come attribuzione alla p.a. di mezzi per un’azione efficiente ed efficace, fino a divenire in chiave moderna espressione del risultato amministrativo, codificato nel d.lgs. 36/2023. Come sottolinea autorevole dottrina: “*la rilevanza attribuita al risultato amministrativo costituisce l’innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l’attività amministrativa*”³. Il risultato, evoluzione del buon andamento, è capacità degli Enti di soddisfare le esigenze in vista della cui tutela essi sono stati istituiti. Il risultato amministrativo implica la tempestiva presa in considerazione degli interessi in gioco, la loro ponderazione e la loro tutela; tanto più in un momento nel quale la legge non risulta esaustiva né in relazione all’individuazione degli interessi né in relazione alla misura della loro considerazione, ponendo il principio del buon andamento/risultato in una dimensione giuridica rilevante.

Come si è giunti alla valorizzazione risultato ? Il ricorso alla terminologia «amministrazione di risultato», con il suo implicito richiamo semantico alle logiche aziendalistiche, aveva generato perplessità negli studiosi amministrativisti, preoccupati delle conseguenze che una «filosofia manageriale» avrebbe potuto produrre nei confronti della legalità. La logica di ciò che veniva definito in senso dispregiativo «risultato a tutti i costi» avrebbe potuto compromettere seriamente il legittimo esercizio dell’attività amministrativa, obbligata a dare esecuzione ai dettati legislativi nel rispetto di tutte le regole dell’ordinamento. Sebbene vero, e legittima era la preoccupazione di questa tensione tra legge e risultato, non meno vero risulta la circostanza che la p.a. è chiamata a perseguire i fini predisposti dalla legge, perciò le «conseguenze» del suo agire non possono non risultare già prefigurate nella legge, in senso astratto, e definite in quella «regola del caso» (denominata, con impropria definizione, interesse pubblico specifico) che il recente codice dei contratti pubblici del 2023 (art. 1, comma 4) ha previsto quale effetto della sintesi delle risultanze procedimentali, conseguenti alla partecipazione di tutti gli interessi coinvolti, con conseguenze vincolanti per i terzi e per la stessa amministrazione (in termini di auto-vincolo). La norma attributiva di poteri non opera in vista della definizione di un’astratta egemonia istituzionale legittimata a comprimere libertà e diritti, bensì in vista del conseguimento di concreti risultati rispondenti al pubblico interesse. Quei risultati costituiscono un punto di riferimento essenziale sia nell’esercizio dell’attività amministrativa, sia nella successiva eventuale attività processuale. Per cui evidente come il «risultato amministrativo» non possa collocarsi al di fuori della legalità, ritenendo che quest’ultima sia il

1. SPASIANO M.R., Il principio di Buon andamento, in *Principi e regole dell’azione amministrativa, a cura di Maria Alessandra Sandulli, Milano, Giuffrè (2023)*

2. Cfr. Ad.Pl. Cons. St. sent. n. 2/1972

3. SCOCA F.G., voce Attività amministrativa, in *Enc. del Dir. (VI agg.), Milano, 2002*

rispetto della disposizione normativa e basta, avulsa da qualsiasi considerazione contestuale e persino dal risultato prodotto. La giurisprudenza *ante* codice del 2023 mostrava chiaramente l'influenza subita sul tema dalla lettura prevalentemente aziendalistica prospettata in dottrina. Già presso il TAR Piemonte⁴ l'amministrazione di risultato aveva costituito oggetto di una specifica riflessione, quale modello di amministrazione alternativa all'amministrazione per atti, sulla quale il sindacato del giudice amministrativo operava però secondo una lettura economico-contabile di sana gestione finanziaria e tenuta dei conti pubblici. In senso conforme il TAR Campania⁵ ricostruiva l'amministrazione di risultato nell'ottica comportamentale dei rapporti tra Enti pubblici: l'aspirazione ad un'Amministrazione efficace, qualificata come amministrazione di risultato, induceva il giudice ad affermare l'esistenza di un vero e proprio obbligo, in capo alle Amministrazioni, di operare tra loro esclusivamente in vista del conseguimento della «*soluzione dei problemi e non a litigare davanti al giudice*». Ed ancora il Consiglio di Stato⁶ si pronuncia in questi termini: «*Non ignora la Sezione quanto affermato da autorevoli correnti dottrinali in ordine alla necessità di un ampliamento del sindacato del plesso giurisdizionale amministrativo, dipendente dalla sempre maggiore connessione che l'attività provvedimentale amministrativa presenta con aspetti economico-finanziari. A tale autorevole corrente di pensiero, che si rifa all'evoluto concetto di amministrazione di risultato... va riconosciuto il merito di avere disegnato una nuova frontiera dell'amministrare e della funzione giurisdizionale*». Un principio codificato formalmente nel 2023, ma che permane il dibattito giurisprudenziale e dottrinale da anni, diventando teleologicamente orientato al superamento della mera legalità formale e alla concreta azione amministrativa, quale realizzazione dell'interesse pubblico da bilanciare con l'ottenimento del bene della vita.

2. Il principio del risultato nel d.lgs. 36/2023. La triade legalità-risultato-proporzionalità

In linea con gli obiettivi riformatori del PNRR il 31 marzo 2023 è stato varato il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), che sostituisce il previgente codice 50/2016. Differentemente dal vecchio codice, che comprimeva il ruolo dei principi nelle maglie di norme puntuali, il nuovo Codice si pone l'obiettivo di una codificazione dei principi che abbraccino l'intera materia dei contratti pubblici, orientando le scelte operate dalle stazioni appaltanti nel loro lavoro; non principi "generalissimi" dell'azione amministrativa (desumibili ex l. n. 241/1990), ma principi "precettivi", dotati di immediata valenza operativa. E così nel Libro I, Titolo I dedicato ai principi, fa il suo ingresso, all'art. 1, il principio del risultato. Alcuni autori⁷ hanno definito il principio del risultato la "*Grundnorm*" dell'operazione di codificazione, che funge, ex art. 4, da criterio interpretativo delle altre del testo (assieme alla fiducia e all'accesso al mercato), altri⁸ come un principio a "grappolo", perché ne collega una serie di altri, sia di maggiore rango nella teoria delle fonti - rispetto ai quali il legislatore espressamente afferma che esso ne sia attuazione ed applicazione - sia di pari rango gerarchico formale ma rispetto ai quali la stessa legge provvede, nel settore dei contratti pubblici, ad assegnar loro un ruolo secondario, funzionale, quasi ancillare. Esso è *super-principio primo*, nel senso che è il primo degli articoli del Codice, seguito dalla fiducia e dall'accesso al mercato, "vassalli" del risultato, per cui il principio della fiducia non può tradursi nella legittimazione di scelte discrezionali che tradiscono l'interesse pubblico sotteso alla gara (TAR

4. TAR Piemonte¹, Sez. I, 08 giugno 2010, n. 2727

5. TAR Campania, Napoli, Sez. V, 01 luglio 2006, n. 7428

6. Cons. St., Sez. VI, 03 dicembre 2008, n. 5938

7. SANDULLI A., Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo, in *Diritto Pubblico*, Fasc. n. 2, 2024, Bologna, il Mulino

8. PERFETTI, L.R., Discrezionalità amministrativa e principio del risultato, in p.a. Persona E Amministrazione, Fas. 1, Vol. XIV, 2024, Urbino

Sicilia, Sez. III, 04 giugno 2024, n. 2096). Ma è anche principio “declinato”, che impone alle stazioni appaltanti di perseguire *“il risultato dell’affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza”*⁹. Essendo figlio del diritto dell’Unione europea (il risultato consente il raggiungimento degli obiettivi unionali) la posizione che occupa sposta il paradigma di riferimento per le P.A.: non più l’approccio anticorruptivo del codice del 2016, ma la concreta finalità di affidare un contratto ad un operatore economico. In tale prospettiva la concorrenza e la trasparenza sono strumentali al risultato che l’amministrazione intende conseguire. Il nuovo codice traccia una strada obbligata: l’uso della discrezionalità (valorizzata in quanto il risultato è criterio prioritario per l’esercizio del potere) non può costituire di per sé indizio presuntivo di colpevolezza in presenza di un impianto normativo propenso alla incentivazione del suo uso, al fine di migliorare la qualità dell’azione in termini di maggiore commisurazione possibile delle determinazioni dell’apparato amministrativo alle esigenze del caso¹⁰. La prospettiva delinea una sorta di gerarchia all’interno della gamma dei principi del codice, con una prevalenza, o forse sarebbe corretto dire, con il riconoscimento di una differenziata funzione a quegli stessi principi: i primi (risultato - fiducia - accesso al mercato) a carattere nomofilattico, gli altri nei soli limiti consentiti dall’applicazione dei primi. Per la natura e il rango occupato, il principio del risultato costituisce un comando esplicito e diretto alle amministrazioni pubbliche che si traduce nella elaborazione di concreti parametri operativi di riferimento ai quali, di volta in volta, poter rapportare le varie condizioni di elaborazione delle scelte discrezionali della stazione appaltante, applicabili, secondo la giurisprudenza, alle procedure di appalto avviate ex d.lgs. 50/2016 e non concluse.

Tra le prime applicazioni giurisprudenziali del neo principio da ricordare: a) il Tar Bolzano¹¹ in cui leggiamo: *“Il perseguimento del risultato, infatti, deve orientare quale criterio-guida l’azione amministrativa nella selezione del concorrente che risulti il più idoneo all’esecuzione delle prestazioni oggetto dell’affidamento avendo presentato la migliore offerta”*; b) Il Tar Emilia-Romagna¹²: *“Il principio del risultato....consente di orientare l’operato delle Stazioni appaltanti attraverso due criteri di indirizzo: a) il “criterio temporale” della tempestività dell’affidamento ed esecuzione del contratto, che impone alle Stazioni appaltanti il superamento delle situazioni di inerzia o di impasse per difficoltà connesse, tra l’altro, alla difficoltà di interpretazione delle disposizioni unionali e nazionali, oltre che da quelle fornite in sede pretoria, guardando al risultato attraverso l’applicazione di una regola per il caso concreto, pur sempre nel dovuto rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; b) il “criterio qualitativo” dell’efficienza ed economicità dell’affidamento ed esecuzione del contratto, la cui applicazione deve guidare la Stazione appaltante nella scelta della soluzione che consenta di addivenire all’ottimizzazione del rapporto tra il profilo tecnico-qualitativo dell’offerta e quello economico del prezzo da corrispondere”*. Infine il Consiglio di Stato, chiamato a dirimere una controversia in materia di misure economiche compensative per il rilascio volontario delle frequenze televisive di banda larga¹³ si pronuncia in questi termini: *“...il “principio del risultato” è stato reso solo di recente esplicito dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023, tale principio era già “immanente” al sistema della c.d. amministrazione di risultato (ricondotto al principio di buon andamento dell’attività amministrativa, già prima dell’affermazione contenuta nell’ art. 1 del d.lgs. n. 36 del 2023). Di conseguenza, il risultato può essere adottato dal*

9. Art. 1, com. 1 D.Lgs. 36/2023

10. SPASIANO M.R., Dall’amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024

11. Tar Bolzano, Sez. Autonomia, 25 ottobre 2023, n. 316

12. Tar Emilia-Romagna, Sez. I, 23 aprile 2024, n. 98

13. Cons. St. Sez. VI, 04 giugno 2024, n. 4996

Giudice quale criterio orientativo anche per i casi in cui debba essere risolto il dubbio sulla sorte di procedure ad evidenza pubblica non rette dal d.lgs. n. 36/2023. L'amministrazione deve tendere al miglior risultato possibile, in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura ad evidenza pubblica...".

La valorizzazione del risultato non sia tuttavia appannaggio di tecniche elusive della legalità fondativa del potere della p.a. Come enuncia la dottrina¹⁴ posto che il fine del nuovo codice è sterzare dal passato, centrando il fine dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera per il tramite della stipula del contratto, "scommettendo" sul superamento della "paura della firma", l'intento dichiarato non spezza l'endiadi buon andamento - imparzialità, ma chiede un posizionamento pendente verso il primo principio. La giurisprudenza amministrativa, in questa prima fase, sta fornendo un'interpretazione del risultato inteso come risultato-legittimità, il che pare in grado di orientare l'intero codice, consentendone una lettura costituzionalmente orientata. Il risultato, infatti, non è "risultato a tutti i costi", è "bene iniziale", legalità-risultato, che orienta la scelta del mezzo proporzionato all'obiettivo, adempiendo a una funzione nomogenetica, di condizionamento della disciplina positiva. In tal senso il risultato non sia mai da intendere in senso antagonistico alla legalità. Conferma di tale lettura ci deriva dallo stesso Consiglio di Stato¹⁵: *"il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo, facendo transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili"*. Inoltre il principio di risultato va rapportato al principio di proporzionalità, inteso come garanzia di un ragionevole equilibrio tra i mezzi utilizzati e i fini perseguiti, il quale - a sua volta - implica quello della strumentalità delle forme alla rispondenza ad un interesse sostanziale della p.a. Una impostazione per cui la p.a. cura l'interesse pubblico perché il suo obiettivo non è più la gara, bensì il contratto da affidare all'operatore; nessuna organizzazione può avere successo badando a rispettare i vincoli procedurali - formali senza curarsi del raggiungimento degli obiettivi. I vari principi regolanti i contratti pubblici, alla luce del principio di risultato, vanno allora bilanciati in relazione al caso concreto, non massimizzati dal momento che la loro massimizzazione potrebbe determinare l'annichilimento di qualsiasi principio incompatibile. Il bilanciamento, così, impedisce che vi sia sacrificio integrale di un principio a favore di un altro e risponde a una logica chiaroscurale di applicazione degli stessi.

3. Sconfiggere la "paura della firma" con il risultato. Corte Costituzionale n. 8/2022 e 132/2024

Il quadro legislativo e giurisprudenziale sopra descritto denota una sempre maggiore attenzione al risultato dell'amministrazione, quale principio guida dell'operato pubblico in armonia con gli altri principi di rango costituzionale, in primis la legalità. Comune denominatore alle riforme amministrative degli ultimi anni è esorcizzare e scongiurare quel particolare fenomeno denominato "paura della firma" o "burocrazia difensiva"¹⁶. Trattasi di una definizione non giuridica, frutto di dialoghi conviviali, *talkshow* televisivi e titolazioni giornalistiche, che descriverebbero questo timore come un assioma psicologico in

¹⁴ SPASIANO M.R., Il principio di Buon andamento, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di Maria Alessandra Sandulli, Milano, Giuffrè (2023); SANDULLI A., Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo, in *Diritto Pubblico*, Fasc. n. 2, 2024, Bologna, il Mulino; MIELE P., Principio del risultato, principio della fiducia e legittimità nel codice dei contratti pubblici, in *Rivista della Corte dei Conti*, Fasc. n. 6, 2024, Roma

¹⁵ Cons. St. Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866

¹⁶ L'espressione non appartiene al lessico giuridico, né si ritrova in disposizioni legislative di fonte primaria o secondaria, ma trattasi di termine di coniazione giornalistica poi ripresa anche nell'ambito politico. Tra i molteplici interventi il discorso di apertura dell'anno giudiziario della Corte dei conti, il 19 febbraio 2021, dell'allora Presidente Mario Draghi in www.eticaPA.it

cui incorrerebbero funzionari e dirigenti che, terrorizzati dalle conseguenze penali e contabili delle proprie azioni, si rifiutino di firmare ed autorizzare atti a rilevanza esterna per l'amministrazione di appartenenza o di assumerne altre meno impegnative, così da salvaguardare la propria posizione nell'immobilismo della p.a. Il tema, che si connota anche per un carattere costituzionale in forza del collegamento con l'art. 28 Cost. sulla responsabilità dei pubblici dipendenti, ha rappresentato un nodo chiaro nel panorama del diritto amministrativo, chiamato a bilanciare l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento della macchina pubblica con l'esigenza individualista dei pubblici dipendenti a non temere conseguenze inattese del loro operato in condizioni di incertezza legislativa. D'altronde, proprio per simili esigenze il legislatore, già durante il periodo della pandemia, con il D.L. 76/2020 (Conv. in L. n. 120/2020), operò una modifica all'abrogato reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. sostituendo, quale elemento tipico della condotta, l'espressione «*violazione di norme di legge o di regolamento*» con la più specifica formula «*violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità*». Una modifica restrittiva dell'area di rilevanza penale, con conseguenti effetti di *abolitio criminis* parziale, riconosciuta legittima dalla sentenza della Corte costituzionale del 18 Gennaio 2022, n. 8 in quanto legata alla ritenuta necessità di introdurre misure di semplificazione amministrativa e di rilancio economico del Paese, liberando gli spazi di discrezionalità dell'attività amministrativa. Come scritto dalla Corte al Par. 2.4.: *“poco conta l'enorme divario tra la mole dei procedimenti per abuso d'ufficio promossi e l'esiguo numero delle condanne definitive pronunciate in esito ad essi. Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un “effetto di raffreddamento”, che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante. Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati”*. Altra significativa pronuncia della Consulta in materia è la sentenza del 16 Luglio 2024, n. 132¹⁷, sulla legittimità dello scudo erariale di cui all' art. 21 d.l. n. 76/2020, che limitava la responsabilità erariale ai soli casi di dolo. Nel Par. 6.5 leggiamo di come la complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici è divenuta ancora maggiore, sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, rendendo più complesse le scelte amministrative, situazione che ha accentuato la “fatica dell'amministrare”, rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la “burocrazia difensiva”, alimentata anche dall'incertezza provocata da un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, non ancora tipizzata (salvo che nel Settore degli appalti pubblici con l' art. 2, com. 3 d.lgs. 36/2023). Se il consolidamento dell'amministrazione di risultato giustifichi la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio, che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità non sia disincentivo all'azione, a giudizio della Corte non si palesa come manifestamente incongrua la scelta legislativa di combattere la “burocrazia difensiva” su “grande scala” attraverso un meccanismo di limitazione delle scelte sanzionabili avanti ai giudici contabili, ingenerando così un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa verso un'azione celere e sollecita, principalmente in chiave di ripresa dell'economia nazionale tediata dalle misure restrittive di contenimento della pandemia. Tipizzazione della colpa grave, tetti risarcitori, polizze assicurative e

17. Tra i commenti alla decisione: CINTOLI F., La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo, in *Federalismi.it*, n. 19, 2024; BOLOGNINO D., Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 2, 2024; PALUMBO D., La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la p.a. e l'agente pubblico?, in *Giustizia Insieme*, 2024; TENORE V., Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo «scudo erariale» è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare «la fatica dell'amministrare», che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621 [set. 132/2024], in *Rivista della Corte dei Conti*, Fasc. n. 4, 2024, Roma

rafforzamento delle funzioni della Corte dei Conti rappresentavano esigenze da attuare per favorire il rafforzamento del risultato amministrativo. Recentemente il legislatore ha accolto i suggerimenti della Consulta con la legge n. 1/2026 di riforma della responsabilità amministrativa, sulla quale occorre soffermarci perché riforma “acclarata” contro la “paura della firma” ma dai contorni tutt’altro che rassicuranti.

4. Legge 1/2026. Una riforma luci e ombre. Ripercussioni sul buon andamento della p.a.

Sulla scia delle pronunce costituzionali del 2022/2024 ed in continuità con il d.l. 76/2020, il legislatore, a seguito dell’approvazione del disegno di legge n. 1457-S (disegno di legge Foti), divenuto legge n. 1/2026, ha modificato la legge 20/1994 in tema di responsabilità erariale e funzioni della Corte dei Conti. Presupposto esplicito della riforma è il contrasto della “paura della firma”, elevata a causa sistemica dell’inefficienza amministrativa e, per tale via, a fondamento giustificativo di una serie di interventi normativi che, nelle intenzioni dichiarate, mirerebbero a rafforzare la serenità decisionale dei funzionari pubblici attraverso l’introduzione in capo alla Corte dei conti di meccanismi consultivi e di rinnovato ampliamento oggettivo dell’ambito del controllo preventivo di legittimità, rendendo permanente un meccanismo di protezione a mezzo del rafforzamento tra controllo e giurisdizione. Almeno 3 sono le linee di indirizzo della riforma: A) Estensione del controllo di legittimità della Corte dei Conti a nuovi atti, tra cui quelli connessi al PNRR, B) Tipizzazione della colpa grave e limitazione della responsabilità ai casi di dolo, C) Tetto al risarcimento del danno risarcibile. In continuità con il filone giurisprudenziale di Corte Cost. n. 132/2024 la riforma elabora le fattispecie di condotte colpose che generano responsabilità verso l’erario: Violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Come evidenziato da autorevoli studiosi¹⁸ la riforma genera una mutazione del procedimento amministrativo: se il paradigma originario della legge 241 ruotava attorno alla legalità, alla trasparenza e al controllo diffuso dell’operato della p.a. da parte del cittadino, con la legge 1/2026 l’obiettivo è l’agire rapido e sicuro della p.a., creando un dispositivo di protezione soggettivo dell’amministrazione per assicurare il “fare sicuro e fare veloce”. In nome dell’amministrazione di risultato e della celerità dell’azione amministrativa l’art. 1, com. 1-ter introduce una novità destinata a produrre conseguenze rilevanti in tema di responsabilità: *“Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l’esecuzione. Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell’esercizio delle proprie competenze, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso”*. Nel procedimento la sequenza istruttoria, i pareri degli organi consultivi, i visti di legittimità, le sottoscrizioni dei funzionari e dirigenti responsabili assumono una valenza che oltrepassa la mera funzione conoscitiva, trasformandosi in autentici dispositivi di protezione soggettiva dell’amministratore (*ndr* politico/i), capaci di schermare la posizione personale dalle conseguenze derivanti dall’eventuale illegittimità o antigiuridicità dell’atto assunto. In tal modo, la scelta politica viene qualificata come atto adottato in conformità a una valutazione tecnica previamente

¹⁸ TENORE V., La “paura della firma” e “la fatica dell’amministrare” tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l’impunità normativa degli amministratori pubblici ? dalla “Corte dei conti” alla “Corte degli sconti”, in *Rivista della Corte dei Conti*, Fasc. n. 1, 2025, Roma; TESSARO T., “Un intervento per scongiurare la paura della firma ? Sì, ma specialmente quella dei politici (e soprattutto a beneficio delle assicurazioni). Brevi note a margine del ddl 1457 S approvato il 27 dicembre al Senato”, in *LexItalia.it*, n. 1, 2026

resa, con la conseguenza che l'eventuale patologia dell'azione amministrativa viene ricondotta, per impostazione normativa, alla fase istruttoria e certificativa. In questo schema, il parere o il visto dirigenziale non svolge più una funzione meramente ausiliaria, ma assurge a elemento fondante della presunzione di correttezza e di non imputabilità della decisione politica, producendo un effetto schermante che opera non sul piano interpretativo, bensì sul piano normativo. Una simile scelta incide direttamente sull'assetto delineato dall'art. 28 Cost., che non può essere ridotto a una clausola di responsabilità residuale del solo apparato tecnico, esprimendo piuttosto il principio per cui all'esercizio del potere pubblico deve corrispondere una responsabilità effettiva e non trasferibile per via procedimentale. La conseguenza è quella dell'articolazione di un modello di amministrazione ove il dirigente pubblico è indotto a privilegiare soluzioni proceduralmente difensive, formalmente blindate e sostanzialmente conservative. In questa prospettiva, la paura della firma non viene superata mediante l'auspicabile rafforzamento della chiarezza normativa e della responsabilità consapevole, ma viene piuttosto istituzionalizzata, trasformandosi da fenomeno psicologico individuale in atteggiamento sistematicamente coerente con un ordinamento che premia la copertura e la prudenza difensiva rispetto alla decisione coraggiosa. Il buon andamento viene ridotto a mera assenza di sanzioni, anziché a capacità effettiva di governo dell'interesse pubblico. La riforma della responsabilità amministrativa, lungi dal volere contrastare i fenomeni di "burocrazia difensiva" e "paura della firma", legalizza un modello di amministrazione diametralmente opposto al modello originario della 241, privilegiando il risultato "a tutti i costi" rispetto a principi quali la trasparenza, la partecipazione procedimentale e la legalità. Quando l'equilibrio tra legalità e risultato viene alterato e la bilancia pende verso il secondo, il pericolo di un'azione a danno della collettività non è più solo pericolo astratto ma timore concreto.

5. La legge Foti al vaglio della Corte Costituzionale

L'assetto legislativo delineato dal ddl Foti ha sollevato più di un dubbio in ordine alla nuova architettura della responsabilità amministrativa in termini di compatibilità con le norme costituzionali dell'ordinamento. Non appare per tale ragione sconcertante l'ordinanza di rimessione n. 9 del 05 marzo 2026 della Corte dei conti, sez. II giur. centrale d'appello, pres. Loreto, est. Razzano, con la quale il giudice contabile, muovendo da un caso di *malpractice sanitaria*, ha segnalato come le modifiche apportate all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, in particolare quelle relative alla introduzione di un "nuovo" potere di riduzione obbligatorio, appaiano in contrasto con gli art. 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104 111, 117 e 119 della Costituzione¹⁹. Nel merito la vicenda concerneva un contenzioso tra l'Asl 3 Genovese e due medici, condannati con sentenza n. 103/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, al risarcimento, rispettivamente di euro 945.000 ed euro 135.000, in favore dell'ASL ligure, per un danno complessivo di euro 1.350.000. A seguito dell'appello di uno dei medici, la Sez. II giurisdizionale centrale d'appello dubita della legittimità costituzionale del nuovo art. 1, comma 1-octies della l. n. 14 gennaio 1994, 20, come riformulato dalla legge 1/2026, stabilendo che la Corte dei Conti debba quantificare l'addebito per il funzionario, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta,

¹⁹ FALCONE M., Responsabilità erariale: la Corte dei conti solleva questione di legittimità costituzionale della 'legge Foti', in *Sistema Penale*, 2026, *Milano Bibliografia Falcone M.*, Responsabilità erariale: la Corte dei conti solleva questione di legittimità costituzionale della 'legge Foti', in *Sistema Penale*, 2026, *Milano Miele P.*, Principio del risultato, principio della fiducia e legittimità nel codice dei contratti pubblici, in *Rivista della Corte dei Conti*, Fasc. n. 6, 2024, *Roma Perfetti, L.R.*, Discrezionalità amministrativa e principio del risultato, in p.a. Persona E Amministrazione, Fas. 1, Vol. XIV, 2024, *Urbino Sandulli A.*, Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo, in *Diritto Pubblico*, Fasc. n. 2, 2024, *Bologna, il Mulino Scoca F.G.*, voce Attività amministrativa, in *Enc. del Dir. (VI agg.)*, Milano, 2002 *Spasiano M.R.*, Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024 *Spasiano M.R.*, Il principio di Buon andamento, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di *Maria Alessandra Sandulli*, Milano, Giuffrè (2023) *Tenore V.*, La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti", in *Rivista della Corte dei Conti*, Fasc. n. 1, 2025, *Roma Tessaro T.*, Un intervento per scongiurare la paura della firma? Sì, ma specialmente quella dei politici (e soprattutto a beneficio delle assicurazioni). Brevi note a margine del ddl 1457 S approvato il 27 dicembre al Senato, in *LexItalia.it*, n. 1, 2026

calcolando il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio delle annualità di stipendio o di indennità percepite dal responsabile. Nel dettaglio Il giudice contabile dedica ampio spazio alla ricostruzione sistematica del potere riduttivo, tradizionalmente inteso come espressione di un giudizio discrezionale ed equitativo, nel senso che impone una valutazione caso per caso con misure percentuali che variano a seconda del peso delle circostanze sulla fattispecie e/o sulla colpa. L' introduzione di automatismi vincolati, come quelli presenti nel comma 1-octies, snaturerebbero tale potere, trasformandolo da strumento di "personalizzazione" della responsabilità - in quanto l'esercizio del potere riduttivo consente di graduare il "danno addebitabile", ponendo a carico del funzionario gravemente colpevole soltanto quelle conseguenze che siano strettamente connesse alla "parte che ciascuno vi ha preso" - a potere-dovere di limitare in via generale il danno o il valore accertato fino al limite massimo del 30% o fino al doppio delle retribuzioni o delle indennità percepite. Sorvolando sulle diverse ipotesi interpretative della norma, come dettagliatamente indicate nell' ordinanza di remissione, è invece particolarmente rilevante osservare quando adombra la Corte dei Conti tra le pag. 55 e 58 dell' ordinanza, sottolineando come le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge, così introducendo un regime di diritto intertemporale che impone ai giudici contabili l'applicazione ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato, anche delle norme in materia di potere riduttivo. L'introduzione di un potere riduttivo di questo tipo, applicabile anche ai giudizi pendenti, non solo riduce drasticamente la responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici, ma conseguentemente, produce l'effetto di allontanare la stessa responsabilità dell'agente pubblico dagli *standards* della "buona amministrazione", premiando l'inefficienza mediante automatismi riduttivi, a prescindere dalle circostanze del caso concreto. Difatti la soglia risarcitoria è così bassa che non rende affatto percettibile dall'agente pubblico il rischio della decisione amministrativa a tal punto, sostiene la Corte dei conti, da incoraggiare comportamenti contrari al buon andamento e alla buona amministrazione, *«delineando un rapporto di proporzionalità inversa (tra gravità del fatto e misura del risarcimento) idoneo a generare un livellamento verso il basso della prestazione erogata da o in favore di un soggetto pubblico»*. Accordare al funzionario responsabile un risarcimento del danno pari al 30% oppure nella misura massima del doppio della retribuzione o della indennità percepita consegue che il restante del risarcimento del danno (il 70%) si scarica sulla collettività, trasformando il danno per l' amministrazione in un danno sociale per la collettività.

6. Conclusioni

La presente disamina ha evidenziato come il principio costituzionale di buon andamento ex art 97 Cost., inizialmente relegato al campo delle scienze amministrative e letto unicamente in chiave relazionale, abbia goduto successivamente di una nuova prospettiva, frutto anche dell'influenza del diritto euro unitario, trasformatosi prima in criterio delle legittimazione dell'operato dell' attività amministrativa accanto alla legalità, e in seguito evolutosi in chiave sostanzialistica con l'elaborazione dei risultato amministrativo, nuovo paradigma dell'amministrazione italiana, declinato *per tabulas* nelle recenti riforme legislative operate con il nuovo codice dei contratti e con la riforma della responsabilità amministrativa, in ottica di prevenzione della "burocrazia difensiva". Pur apprezzando le riforme descritte nei paragrafi precedenti, non può sottacersi dall' esprimere perplessità sulla riforma operata con la legge 1/2026 che, sebbene teoricamente in linea con la riforma dei contratti pubblici per liberare i pubblici dipendenti dalla "paura della firma", finisce irrimediabilmente per scudare ogni scelta dell'operato politico in casi di assensi e visti dei responsabili dei servizi amministrativi e finanziari, unici soggetti esposti a possibili ripercussioni contabili del loro operato. Un corto circuito interno al sistema, pensando

che nel nuovo codice degli appalti il legislatore aveva ampliato le maglie della discrezionalità dell'amministrazione per conseguire il risultato dell'affidamento del contratto al migliore operatore economico. Ne deriva un equilibrio precoce tra raggiungimento del risultato, legalità e responsabilità, uno scenario in cui è prevedibile un'operare della p.a. nel rispetto delle regole del procedimento amministrativo per ridurre i rischi di un'azione contabile della Corte dei Conti sul proprio operare. Se ciò fosse, l'amministrazione di risultato, così decantata e ricercata nel susseguirsi delle legislature, finirebbe per trasformarsi in una chimera, angusta nelle maglie normative che ne avrebbero dovuto espandere il potenziale. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla magistratura contabile in tema di meccanismi risarcitori e potere riduttivo della Corte dei Conti costituisce l'ordinario approdo di una riflessione che la legge Foti ha da subito generato in dottrina e in giurisprudenza sulla conformità dell'intervento legislativo alle norme costituzionali. La futura pronuncia della Consulta consentirà di sciogliere una prima questione interpretativa sulla legge, ma le questioni ancora aperte probabilmente costringeranno a ridiscutere nuovamente sulla costituzionalità della legge 1/2026.



Cammino Diritto

Rivista scientifica di dottrina e giurisprudenza

CHI SIAMO

Cammino Diritto è una rivista scientifica telematica di dottrina e giurisprudenza, registrata presso il Tribunale di Salerno (n. 12/2015), con ISSN 2532-9871 e codice CINECA E243140, riconosciuta ANVUR. Diretta dall'avv. Alessio Giaquinto, si avvale di un Comitato Scientifico e di un Comitato dei Revisori che garantiscono il rigore e l'indipendenza dei contributi pubblicati.

COSA FACCIAMO

Pubblichiamo contributi scientifici, note a sentenza, saggi e approfondimenti nei diversi settori scientifico-disciplinari del diritto, con revisione tra pari in doppio cieco. **Cammino Diritto è anche una Scuola di Formazione giuridica:** corsi online, videolezioni e percorsi di preparazione ai concorsi pubblici, che uniscono il rigore scientifico della Rivista a una didattica di alto livello e sempre aggiornata.

PER GLI AUTORI

La Rivista accoglie proposte di pubblicazione da studiosi, professionisti e cultori del diritto. Le modalità di invio e i criteri redazionali sono disponibili sul sito. I contributi accolti sono pubblicati ad accesso aperto, nel rispetto della paternità scientifica degli autori.

CONTATTI

Cammino Diritto Srl
Via Rosa Jemma 50, 84091 Battipaglia (SA)
Web: rivista.camminodiritto.it
E-mail: direzione@camminodiritto.it