

IL PIEMONTE DELLE AUTC

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Anno IV, Numero 1 - 2017

Editoriale

M. DOGLIANI

Due documenti a confronto sulle riforme territoriali

Saggi

L. BOBBIO

La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte

Approfondimenti

L. CONTE

Il paesaggio come obiettivo. Riflessioni a tre anni di distanza dall'inserimento dei paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato nella lista del patrimonio mondiale UNESCO

Osservatori

LEGISLAZIONE E POLITICHE

M. CECCATO, A MARGHERI

Le pratiche consiliari nel processo di valutazione delle politiche pubbliche: un'esperienza del Consiglio della provincia autonoma di Trento

STORIA

F. CAMPOBELLO

L'archivio dell'avvocato Bianca Guidetti Serra. Prime considerazioni

Commenti su casi e note di giurisprudenza

R. DE CARIA

Preclusa alle Regioni l'introduzione di un divieto generalizzato all'esercizio di un'attività economica (ovvero: la tutela della concorrenza "salva" Uberpop). Nota a Corte Costituzionale, sentenza 15 dicembre 2016, n. 265

S. ROSSA, J. RAMPONE

Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di enti locali e finanza pubblica (gennaio - ottobre 2016)

Recensioni

G. CAVAGGION

Recensione del libro “Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà”, di Francesca Migliarese Caputi

G. CAVAGGION

Recensione del libro “La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni”, a cura di Franco Pizzetti

Direttore scientifico:

Mario Dogliani

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

Direttore editoriale:

Silvia Bertini

Vicedirettore editoriale:

Aurelia Jannelli

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Due documenti a confronto sulle riforme territoriali

MARIO DOGLIANI^[1]

Il 14 marzo 2017 è stato pubblicato da Legautonomie un documento intitolato «Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata», a cura di Luciano Vandelli.

Data l'autorevolezza politica dell'associazione proponente e l'autorevolezza scientifica del curatore (cui mi lega un'antica amicizia) ne pubblichiamo degli stralci, che servano innanzi tutto di invito a leggere il testo completo (vedilo all'indirizzo http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/vand/vandelli_legaautonomie_14-marzo-bozza-3033.pdf), e che possano servire da traccia per un prossimo seminario che questa rivista intende organizzare, anche perché riteniamo che all'impostazione del documento possano essere mossi costruttivi rilievi di "filosofia" delle autonomie locali. Il documento viene qui suddiviso, per facilitarne la lettura, in paragrafi e sottoparagrafi.

Può essere opportuno, per avviare una discussione approfondita, confrontare questo con un altro documento, intitolato «Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali», sottoposto nell'ottobre 2013, da un consistente numero di giuristi (primo firmatario G.C. De Martin), alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera e del Senato nel corso della discussione sulla revisione costituzionale poi respinta dal referendum. Se ne riportano, anche qui, solo alcuni stralci, essendo superati quelli attinenti alla modifica del testo costituzionale.

Seguiranno alcune considerazioni di avvio alla discussione. (md)

* * *

«Una proposta per un adeguamento e completamento delle riforme territoriali, a Costituzione invariata».

1. Riforme degli EE.LL. esclusivamente nel quadro costituzionale vigente, ma senza arretrare sulle linee fondanti della direzione intrapresa.

Premesso che l'esito del referendum del 4 dicembre non chiude la riflessione sulle riforme da introdurre nella seconda parte della Costituzione, il documento sviluppa una serie di considerazioni e di proposte che si muovono esclusivamente nell'ambito del quadro costituzionale vigente, ma con una premessa sostanziale: che il documento tende ad adeguare il percorso delle riforme ma senza arretramenti sulle linee fondanti e sugli obiettivi della direzione intrapresa.

In questo quadro costituzionale invariato si collocano - afferma il documento - le esigenze di prosecuzione del percorso avviato con la legge n. 56 del 2014: l'istituzione delle Città metropolitane, la revisione delle funzioni delle Province, l'impulso alle unioni e alle fusioni di Comuni, le nuove forme di composizione degli organi degli enti di area vasta, basate su elezioni di secondo grado. Questi nuovi assetti conferiscono, tra l'altro, agli amministratori comunali importanti responsabilità anche nel governo di area vasta, oltre a quelle proprie delle forme associative; rafforzando la centralità del Comune, come cellula di base dell'intero sistema delle autonomie locali.

Ulteriori elementi di questo percorso nel cui solco - afferma il documento - è necessario rimanere sono le previsioni contenute nella l. n. 124 del 2015 (in relazione a temi come pubblico impiego, dirigenti, società partecipate, servizi pubblici), le misure incluse nella legge di bilancio (quali la definizione delle regole sul pareggio di bilancio, il fondo unico per il pubblico impiego, le nuove sanzioni su tagli di spesa e di personale).

Il filo rosso che lega l'intero documento è chesono indicati come obiettivi di fondo il superamento delle carenze dei piccoli Comuni e la ricerca di dimensioni più adeguate per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi, anche e particolarmente tramite le forme intercomunali, e le convenzioni tra Province, Città metropolitane, Capoluoghi, Città medie e unioni. Prioritari sono dunque gli interventi in ordine alle forme di associazionismo e collaborazione intercomunale, alla revisione della mappa comunale, alla redistribuzione delle funzioni, alle aree vaste, con il completamento dell'ordinamento delle Città metropolitane e la individuazione degli assetti e del ruolo delle Province.

Importanti affermazioni contenute nel documento sono quella secondo cui occorre superare un approccio rivolto prioritariamente al risparmio, che deve essere un obiettivo da conseguire ad esito del processo e non un dato presupposto e preliminare ad ogni altro intervento; e quella che sottolinea l'esigenza di ricostruire l'organicità della normativa sulle autonomie locali, coordinando complessivamente la disciplina in un nuovo testo organico e coerente.

2. Funzioni e ruolo delle Province; e revisione della mappa provinciale.

Per quanto riguarda la allocazione delle funzioni e il ruolo delle Province, il documento rileva che il processo di redistribuzione delle funzioni aperto dalla legge 56/2014 ha evidenziato una varietà di orientamenti da parte delle Regioni, nelle cui leggi possono individuarsi tre distinte prospettive: a) una, volta ad elevare a livello regionale - eventualmente demandandone l'esercizio ad agenzie - il complesso delle funzioni in precedenza conferite alle Province e non rientranti tra quelle considerate fondamentali dalla legge n. 56 (posizione espressa con particolare nettezza, ad esempio, dalla legislazione toscana); b) un'altra volta, all'opposto, a mantenere, per quanto possibile, un ruolo rilevante, anche gestionale, in capo alle Province (emblematica la legislazione veneta); c) una terza volta a prefigurare dimensioni più ampie, in nuove aree vaste tendenti ad aggregare più territori provinciali (prospettive di questo tipo sono leggibili nelle leggi dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte).

Sembrano - intrecciate a queste - profilarsi due tendenze: l'una, volta a caratterizzare il ruolo delle Province come soggetti di coordinamento, e di supporto nei confronti dei Comuni e delle loro forme associative, sviluppando particolarmente compiti che richiedono livelli di organizzazione e professionalità particolarmente elevati, come quelli di stazione appaltante, direzione lavori, ufficio espropri, avvocatura, ecc.); l'altra, tendente invece a valorizzare primariamente un ruolo di gestione in capo alle Province, quanto meno in alcuni ambiti, a partire dalle funzioni in materia di strade e di edilizia scolastica.

La questione del ruolo delle Province deve essere impostata sulla base della considerazione del tipo di legittimazione acquisito dagli Enti di area vasta con la legge n. 56/2014: legittimazione che si radica precisamente, in secondo grado, nella primaria democrazia comunale, in un modello di rappresentanza politica che supera la stratificazione tra livelli a rappresentanza distinta per configurare, invece, un sistema territoriale che dal livello di prossimità più vicino ai cittadini, dai Comuni sale a territori di area vasta.

In questo senso, ha dunque un valore sostanziale la qualificazione della Provincia (così come della Città metropolitana, del resto), come "Casa dei Comuni", come luogo e sede in cui gli interessi locali propri dei Comuni si compongono ad un livello più ampio, facendosi carico delle esigenze di sistema,

armonizzando le istanze, i bisogni, le vocazioni di ciascuno in un disegno complessivo, articolato e inclusivo. Al tempo stesso, l'Ente di area vasta diviene prioritario punto di riferimento per le esigenze di sostegno e supporto ai Comuni per conseguire i necessari livelli di adeguatezza. In sostanza, sembra preferibile una valorizzazione della Provincia come ente che, dotato di organi espressi dai Comuni, ai Comuni rivolge la propria vocazione; svolgendo un ruolo qualificato da funzioni di coordinamento e supporto, individuate come "fondamentali" dalla legge statale. A queste funzioni altre possono aggiungersi per conferimento dello Stato o delle Regioni; nonché per deleghe dal basso da parte dei Comuni stessi. Del resto, può essere opportuno riflettere sulla ipotesi di inserire compiti di questo tipo tra le funzioni fondamentali delle Province ad esercizio necessario, e non meramente eventuale.

2.1 Una migliore funzionalità degli organi.

Il modello di riparto delle attribuzioni fondato sull'alternativa tra consiglio e presidente ha suscitato molti dubbi perché ha portato ad una forte concentrazione di attribuzioni e responsabilità in capo all'organo monocratico, cui la gran parte degli statuti conferisce la competenza generale-residuale. A fronte di tale modello, che ricorre allo strumento (criticabile) della delega a singoli consiglieri, sono emerse esigenze di maggiore collegialità, che rendono necessario riflettere sulla eventualità di elevare le varie forme di coordinamento (diffusamente e variamente) previste negli statuti in un vero e proprio organo collegiale. Una semplificazione dell'organizzazione di governo delle Province potrebbe essere conseguita - almeno negli enti che non ricomprendono un numero eccessivamente elevato di Comuni e dove, dunque, l'assemblea dei sindaci presenta una composizione non pletorica - attraverso una eliminazione del consiglio provinciale, concentrando tutte le funzioni assembleari in capo alla sola assemblea dei sindaci.

2.2 Revisione della mappa provinciale.

Ai fini della razionalizzazione di cui si è detto all'inizio, il documento propone una serie di interventi volti a facilitare la revisione della mappa provinciale, invertendo la tendenza che ha portato ad aumentarle sino alle attuali 110. In questo senso, se non si vuole affrontare il tema di una complessiva revisione della mappa provinciale - accogliendo l'indicazione desumibile dalla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, secondo cui i vincoli e i procedimenti posti dall'art. 133 Cost. "risultano riferibili solo ad interventi singolari" - occorre promuovere caso per caso le opportune aggregazioni. A tal fine può presentarsi utile una semplificazione del procedimento attualmente stabilito dal TUE (art. 21, terzo comma, lett. d) che prevede tre requisiti, tre maggioranze (dei Comuni, della popolazione, dei consiglieri) non richiesti dalla Costituzione e che irrigidiscono dimensioni e logiche territoriali non rispondenti alle contemporanee dinamiche sociali, economiche e territoriali.

2.3 Elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio diretto.

Quanto alle Città metropolitane, il documento sottolinea come sia rimasta inattuata la previsione di una legge elettorale che consenta l'opzione del suffragio diretto per l'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano. Questa legge può essere formulata riprendendo utilmente, nel nuovo contesto, criteri già sperimentati dalle Province (dal 1993 al 2015): scegliendo, per il consiglio, l'elezione per collegi uninominali, la ripartizione dei seggi con metodo D'Hondt, il collegamento delle liste alla candidatura a sindaco metropolitano, da eleggere con sistema a doppio turno, secondo il modello sancito dal TUEL (artt. 74 e 75).

Il documento riconosce però la possibilità che non si riesca a risolvere la discrasia costituita dalla

coesistenza tra Città metropolitana con organi eletti in via diretta e il grande Comune capoluogo, e si domanda quindi se non sarebbe comunque possibile mantenere la logica dell'integrazione (in luogo di quella della sovrapposizione) anche in un sistema ad elezione diretta: configurando quest'ultima come un rafforzamento della legittimazione democratica degli organi, ma mantenendo il governo della Città metropolitana in capo a sindaci e consiglieri comunali. Questo risultato potrebbe essere conseguito laddove si prevedesse una limitazione dell'elettorato passivo agli stessi amministratori comunali; stabilendo, ad esempio, che possano candidarsi alla carica di sindaco metropolitano coloro che sono candidati alla carica di sindaco in un Comune del territorio, ed alla carica di consigliere metropolitano i candidati a sindaco o consigliere comunale (e, quindi, procedendo alla proclamazione a sindaco metropolitano o a consigliere metropolitano soltanto alla condizione che il candidato risulti contestualmente eletto a sindaco o consigliere di un Comune). Una soluzione intermedia (e più flessibile) potrebbe essere, del resto, quella di consentire ai sindaci (a partire da quello del capoluogo) ed ai consiglieri comunali di candidarsi, nella sostanza non prescrivendo, ma "suggerendo" l'unione delle cariche in capo alle medesime persone.

2.4 Città metropolitane e suddivisione in più comuni del comune capoluogo.

Sottolinea inoltre l'opportunità di ripristinare l'impianto originario del disegno Delrio, che richiedeva a tutte le Città metropolitane la suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni come condizione necessaria per la previsione dell'elezione diretta. Il che corrisponde a logiche consolidate: logiche secondo cui o si sceglie un modello a livello metropolitano ad elezione diretta, ma senza che al suo intero sussista alcun soggetto di rilevante consistenza (è il modello di Londra, che al suo interno non ha nulla di comparabile ad un grande Comune capoluogo) oppure si punta su modelli in cui il livello metropolitano ha natura associativa, incentrato su un grande Comune capoluogo (è il modello usato dalle Città metropolitane francesi, o spagnole). In ogni caso, i modelli comparati evitano la coesistenza (inevitabilmente difficile e probabilmente conflittuale) tra un soggetto metropolitano forte, con un sindaco eletto in via diretta, e un Comune capoluogo a sua volta potente e autorevole, con un sindaco che debba convivere in una sorta di "consolato" con il suo omologo metropolitano. A questa regola si atteneva il disegno Delrio, nel corso dei lavori parlamentari impropriamente derogato per i soli Comuni superiori a tre milioni di abitanti. Ora, può essere opportuno ripristinare il corretto impianto iniziale, abolendo l'eccezione introdotta per queste ultime.

3. Rilanciare la cooperazione e l'associazionismo. Superare l'impianto basato sugli obblighi di esercizio associato, così come su dimensioni rigidamente e uniformemente prefissate.

Il cuore politico del documento è quello riguarda i nessi associativi e i processi integrativi intercomunali.

Si parte dalla constatazione che la previsione dell'esercizio obbligatoriamente associato, nei termini stabiliti dalla legislazione degli anni recenti, si è dimostrata, alla prova dei fatti, inefficace e velleitaria; come hanno evidenziato le reiterate proroghe dei termini fissati, generando soltanto controproducenti effetti di incertezza normativa e difficoltà (rilevate anche dalla Corte dei conti). E i risultati concretamente conseguiti nell'attuazione dell'obbligo – che riguarda, peraltro, soltanto i Comuni di minori dimensioni, meccanicamente identificati in base a soglie demografiche - non superano, a quanto risulta, un terzo dei Comuni interessati.

Si riconosce dunque che occorre adottare una diversa prospettiva. In questa direzione, vanno emergendo (sia nell'ambito delle autonomie, sia in ambito governativo) istanze volte ad adottare una

impostazione basata su processi (volontari) stimolati, incentivati, accompagnati da strumenti idonei; processi da rendere “desiderabili e attrattivi” (per usare le parole del sottosegretario Gianclaudio Bressa). E, in effetti, pur con una varietà di argomenti e di soluzioni specifiche, su una filosofia di questo tipo sembrano convergere espressioni delle autonomie locali, posizioni assunte dalla Conferenza delle Regioni, opinioni espresse in ambito governativo così come parlamentare (cfr., in particolare, le audizioni effettuate presso la Commissione Affari costituzionali del Senato).

Ciò che può essere utile è la fissazione di un termine (ad es., sei mesi) entro cui i sindaci stessi, in sede di area vasta (Città metropolitana e Provincia), individuino gli ambiti, includendo anche Comuni oggi non rientranti nella fascia tenuta agli obblighi associativi. Scaduto il termine, gli ambiti saranno individuati, in via sostitutiva, dalla Regione.

Essendo la competenza legislativa a regolare tale processo, secondo la Corte costituzionale (sent. n. 50 del 2015), una competenza statale (dal momento che le forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza non costituiscono “un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune” e, dunque, “rientrano nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lett. p. della Costituzione), il documento sottolinea però come di questa competenza lo Stato può avvalersi in forma flessibile; non ricorrendo a rigide soglie demografiche, non imponendo schemi uniformi e vincolanti, ma piuttosto indicando obiettivi omogenei da perseguire sull'intero territorio nazionale, e puntando al massimo coinvolgimento delle autonomie nella loro realizzazione.

Il documento afferma la necessità di esprimere un'opzione netta a favore del perseguimento della massima estensione e del massimo irrobustimento possibili delle forme associative, come strumenti fondamentali per il perseguimento del principio costituzionale di adeguatezza. Per realizzare questo obiettivo, però, si rende necessario *esaminare con franca concretezza* i limiti evidenziati dall'esperienza, e dare risposte alle obiezioni avanzate nel dibattito attuale (in particolare alle osservazioni critiche espresse dall'Associazione Nazionale Piccoli Comuni, ANPCI), secondo cui le Unioni e le forme associative sarebbero attivate principalmente grazie agli incentivi, nonostante la loro non dimostrata efficacia ed economicità, mentre comporterebbero una concentrazione dei servizi nel capoluogo. Né mancano osservazioni critiche sulla complessità delle procedure. Non è da escludere, in effetti, che in alcuni casi possano verificarsi inconvenienti di questo tipo; inconvenienti cui occorre dare risposte effettive: semplificando i procedimenti e, soprattutto, distribuendo i servizi a favore dell'intero territorio, e utilizzando le maggiori capacità operative e le competenze di cui dispone il Comune capofila non come occasione di concentrazione, ma all'opposto per farne il baricentro di un sistema a servizio dell'insieme dei Comuni coinvolti. Le Regioni, in questa prospettiva, possono svolgere un ruolo utile e importante, non solo nella incentivazione, ma anche nel sostegno operativo alle forme associative. In effetti, l'asimmetrica concentrazione in alcune parti del territorio delle forme associative e delle stesse fusioni di Comuni sembra indicare una correlazione con l'attivismo di alcune Regioni, mentre l'inerzia di altre pare corrispondere ad una diffusa carenza di realizzazioni concrete. Considerando, appunto, gli insegnamenti dell'esperienza, occorre dunque valorizzare il ruolo di stimolo e sostegno delle Regioni che manifestano un proficuo dinamismo su questo versante; ma evitare, anche attraverso adeguati interventi suppletivi, che nell'inazione e nella distrazione di altre una (rilevante) porzione del territorio nazionale rimanga estranea agli (ormai imprescindibili) processi di riordino territoriale.

Un apporto importante può essere fornito dagli Enti di area vasta; particolarmente laddove si punti essenzialmente su un loro futuro ruolo incentrato sulle funzioni di sostegno e coordinamento degli enti locali. In una prospettiva di valorizzazione di un ruolo di questo tipo, si può anche affidare alle stesse Città metropolitane e Province l'elaborazione di un piano di unioni e fusioni, su cui prevedere un parere (Bressa) o una approvazione da parte della Regione, chiamata a ricomporre e armonizzare il

tutto in un nuovo piano regionale di riordino territoriale “dal basso”, punto di riferimento per l'erogazione degli incentivi e le azioni di sostegno.

Complessivamente, si tratta, comunque, di *abbandonare un disegno basato fundamentalmente su una logica di imposizione*, per aprire invece un processo dinamico volto ad attuare il principio di adeguatezza mediante una varietà di forme e di strumenti, tra cui in ciascuna situazione possa scegliersi, utilizzarsi e graduarsi la soluzione più opportuna ed efficace.

Questi processi, in effetti, possono essere sostenuti da incentivi e da supporti operativi e progettuali.

Le convenzioni e (forse) i consorzi. Attualmente, i Comuni possono avvalersi, per la gestione associata delle funzioni, di convenzioni e di unioni. Non sempre, peraltro, alla forma utilizzata corrispondono contenuti omogenei: l'esperienza dimostra che esistono convenzioni che, pur in assenza di una distinta personalità giuridica, riescono ad aggregare un nucleo importante di funzioni e servizi, istituendo efficaci forme di coordinamento politico e strategico tra gli organi dei Comuni e particolarmente i sindaci; aggregando apparati in uffici comuni; avvalendosi proficuamente delle risorse di un Comune capofila. All'inverso, non troppo raramente all'autonoma personalità giuridica delle Unioni non corrisponde l'effettivo conferimento di una consistente serie di compiti. Occorre, dunque, che l'incentivazione alle forme associative e collaborative tra Comuni colga la effettiva sostanza, premiando quelle che – al di là della forma giuridica prescelta – aggregano funzioni consistenti; a partire dai compiti serventi trasversali (direzione generale, segreteria, affari generali, contratti, ICT, ecc.). Su questa base può essere poi costruita l'aggregazione dei servizi di settore (dal sociale all'urbanistica, dalla istruzione alla mobilità, dal commercio alla polizia locale). In questo senso, si può pensare ad un accordo in Conferenza Unificata che individui standard e soglie di aggregazione di funzioni e servizi, in base ai quali graduare gli incentivi. Sui metodi e parametri del conferimento di incentivi e apertura di flessibilità finanziarie sono state avanzate varie proposte: dalla riserva alle Unioni di una quota del fondo di riequilibrio ad una correlazione con il risultato conseguito in termini di risparmio di spesa, dall'aumento dei trasferimenti statali alla quantificazione dei contributi specifici previsti da leggi regionali, dalla assegnazione di spazi finanziari in deroga al principio del pareggio di bilancio alla possibilità di procedere ad assunzione di personale, sino alla previsione di priorità nel riparto di finanziamenti.

Ma gli incentivi economici non sono sufficienti; e spesso i processi di aggregazione richiedono supporti tecnici, capacità progettuali, competenze professionali di cui i Comuni, particolarmente di minori dimensioni, non dispongono. In questo, l'asimmetria di impegno (economico e organizzativo) delle Regioni va ricondotto ad un quadro unificante; e in questa direzione potrebbe operare utilmente l'accordo in sede di Conferenza unificata sopra accennato, che coinvolga Stato, Regioni e Autonomie locali in un comune sforzo di rilancio, in ogni parte del territorio nazionale, di vigorose forme e modalità di associazionismo intercomunale. In questo senso, l'accordo dovrebbe prevedere – oltre agli standard di unificazione cui legare le misure incentivanti - un supporto operativo flessibile, da adeguare ad ogni singola realtà territoriale, con una *task force* che si avvalga di professionalità tratte da tutti i livelli coinvolti. Un gruppo misto in grado di accompagnare e sostenere ogni fase dei processi di aggregazione, fornendo le necessarie competenze tecniche, giuridiche, specialistiche in relazione ai settori di volta in volta interessati: sviluppare piani organizzativi e industriali adeguati alle concrete esigenze, elaborare comuni programmi e piani (a partire da quelli territoriali, strategici e finanziari), sistemare gli assetti del personale e suggerire la migliore allocazione delle competenze, seguire le questioni specifiche dei principali settori coinvolti, valutare le migliori modalità di armonizzazione dei tributi e dei bilanci. *Quanto all'alternativa delle convenzioni, essa va mantenuta e sostenuta, considerato che viene apprezzata in molte situazioni come strumento più snello dell'Unione e che, per di più, secondo alcune valutazioni (espresse, in particolare da UPI e ANPCI) eviterebbe rischi di sovraordinazione e di concentrazione altrimenti possibili.*

Il mantenimento delle convenzioni va sostenuto nell'ottica, sopra accennata di una valorizzazione del ruolo dei Comuni capofila, e delle relative capacità per lo sviluppo e il miglioramento dei servizi. Il ricorso alle convenzioni, in alternativa alle Unioni, merita tuttavia sostegno e incentivazione alla condizione che esso determini una reale e sostanziosa aggregazione di funzioni e servizi, anche tramite la costituzione di uffici comuni che, avvalendosi delle maggiori risorse umane e professionali normalmente presenti nel Comune capofila, realizzino le condizioni per un esercizio delle funzioni comunali su una scala adeguata.

In questa prospettiva, merita attenzione anche l'ipotesi di nuova valorizzazione dei consorzi; che uniscono, ad una *governance* alquanto semplificata, le opportunità connesse ad una distinta personalità giuridica cui imputare gli atti adottati, consentendo di coinvolgere nelle azioni intraprese Comuni di diverse dimensioni demografiche.

In sostanza, la forma (unione o convenzione, eventualmente consorzio) diviene secondaria rispetto al risultato, rilevando esclusivamente il conseguimento, nella specifica realtà, di idonei standard di rendimento. Alla verifica di conseguimento di tali standard va commisurata, come si è visto, la concessione degli incentivi statali e regionali, in una piena armonizzazione di modalità e parametri di contribuzione.

Sul piano della legittimazione democratica e dell'autorevolezza della *governance* associativa, poi, può meritare riflessione l'idea di introdurre anche in Italia (riprendendo, ad esempio, l'esperienza del *fléchage* francese), modalità che consentano agli elettori di votare per il proprio Comune e, al tempo stesso, per la forma associativa.

4. L'eccessiva frammentazione comunale.

La questione della eccessiva frammentazione comunale, che si presenta, in Italia, nota e risalente, viene, dal documento, presa di petto, ammettendo innanzi tutto che l'evoluzione recente, la crescente complessità dei compiti da esercitare, le perduranti difficoltà finanziarie non hanno fatto altro che accentuare le incongruenze e le inadeguatezze che, in molti casi, contrassegnano la mappa comunale esistente.

Altrettanto note, d'altronde, sono le difficoltà, nel nostro Paese, di giungere ad adeguati ridisegni territoriali; anche se, negli anni recenti, sembra potersi registrare - per la prima volta nella storia repubblicana - inversione di tendenza: ridimensionando il numero dei Comuni (arrivato a 8.104) al di sotto degli 8.000. E' certamente una svolta contenuta, particolarmente se raffrontata con gli accorpamenti realizzati in una gran parte di Paesi europei (dalla Germania all'Inghilterra, dal Belgio ai Paesi scandinavi, sino alla Grecia); ma è comunque un segnale significativo, che va colto e sostenuto.

Concrete esperienze dimostrano che, laddove si sviluppi un progetto attendibile e un impegno convinto (particolarmente da parte degli amministratori), pregiudizi e localismi possono essere sconfitti e, anche tra le popolazioni chiamate ai referendum, possono prevalere nuove identità, meno anguste e campanilistiche; con risultati positivi, nella ottimizzazione del personale, nella razionalizzazione degli uffici e dei servizi, nel miglioramento delle professionalità disponibili, nel miglioramento della situazione finanziaria.

E' importante, dunque, puntare ad una estensione di questi processi; stimolando e promuovendo una diffusa riconsiderazione delle identità locali e del rapporto con il territorio. In questa direzione, occorre attuare una attenta operazione di ascolto, informazione e formazione che coinvolga, territorio per territorio, amministratori, stakeholders, cittadini.

In questa direzione ed a questi scopi, le fusioni potrebbero costituire un obiettivo fondamentale del piano straordinario di riordino territoriale la cui elaborazione - come si è visto sopra - può essere

affidata alle Aree vaste, verificando caso per caso la eventuale esistenza di condizioni che consentano l'attivazione di un percorso volto alla fusione e sostenendone lo svolgimento, il sostegno tecnico e operativo già accennato.

Sviluppando, nelle singole realtà territoriali (a partire da quelle dove il dibattito si è già aperto, o dove le inadeguatezze emergono con particolare evidenza) un'azione di riflessione, coinvolgimento, illustrazione di opportunità, economie di scala, miglioramento dei servizi, benefici che le aggregazioni possono conseguire per i cittadini e per le imprese... riflessione, sensibilizzazione e dibattito possono risultare convincenti, inducendo a mettere in discussione confini spesso determinati da vicende storiche e mezzi di trasporto superati da secoli, alla ricerca di risposte più adeguate alle esigenze e alle dinamiche attuali. Aprendo nuovi processi di integrazione e di in nuove comunità, più ampie e più aperte.

... esperienze di altri Paesi possono fornire interessanti indicazioni su modalità e forme di *governance* che rendano possibile, per un certo periodo, la conciliazione tra l'istituzione di un nuovo Comune, esito di un processo di fusione, e la considerazione delle identità preesistenti; conservando, nei Comuni fusi, un nucleo di compiti e funzioni di prossimità (a partire da quelli più simbolici, come i matrimoni). Il riferimento, anche in questo caso, è particolarmente alla Francia; dove l'esperienza delle "*Communes nouvelles*" sembra essere riuscita a smuovere resistenze – nel Paese assai radicate – a rivedere la mappa comunale.

In questo contesto, come si è accennato, un ruolo importante svolgono i meccanismi di incentivazione finanziaria che, nei casi di fusioni, meriterebbero di essere valorizzate ed estese, sia nella misura, sia nella durata.

Quanto al procedimento di realizzazione della fusione, merita qualche riflessione l'esperienza che sta sviluppandosi in relazione ai referendum che in tale procedimento intervengono. In una nuova dinamica, le iniziative che vengono assunte sono ormai numerose; ma queste sono spesso frustrate dall'esito di referendum (senza quorum) in vari casi assai poco partecipati. Sta riguardando anche e particolarmente procedimenti di questo tipo, in effetti, la tendenza a disertare le votazioni da parte di chi è favorevole alla delibera già assunta dagli organi istituzionali, mentre partecipano coloro che vi si oppongono.

Ora, ove appunto in favore della fusione si siano già pronunciati gli organi istituzionali competenti (con delibere dei consigli comunali interessati), può essere da esaminare l'ipotesi di adottare la medesima logica e un criterio simile a quello espresso dall'art. 75 Cost., in materia di referendum, secondo cui l'opzione contraria alla posizione espressa dalle istituzioni (in questo caso con legge) è approvata "se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

Stabilire un quorum di partecipazione per respingere l'opzione favorevole alla fusione espressa dai consigli comunali porterebbe ad un maggiore impegno nel confronto democratico locale, inducendo i cittadini, anche favorevoli alla fusione, a partecipare, e comunque facendo in modo che l'atteggiamento favorevole alle fusioni espresso in via generale dal legislatore – e nel caso concreto anche dagli organi comunali – non sia frustrato da un'esigua minoranza, nell'indifferenza dei più.

5. Rilanciare e diffondere la partecipazione.

In vari luoghi, in questi anni, è stata sviluppata, anche nel nostro Paese, un'ampia varietà di esperienze di coinvolgimento di organizzazioni sociali od economiche, di cittadini e gruppi, di esperti e soggetti interessati, nella elaborazione e attuazione di politiche locali.

Forme che si estendono dalle “istruttorie pubbliche” ai “Town meeting”, dai “progetti partecipati” ai “laboratori di urbanistica”, dai “bilanci partecipati” alle collaborazioni tra cittadini e amministrazioni “per la cura dei beni comuni”, sino ai procedimenti per l’elaborazione di piani strategici, le modalità di coinvolgimento delle comunità locali si sono moltiplicate nella previsione di statuti, regolamenti, prassi locali; trovando talora sostegno da parte di qualche legislatore regionale (come, in particolare, in Toscana o in Emilia-Romagna).

Ora, queste esperienze possono diffondersi nell’intero territorio nazionale, in base ad un accordi da stipularsi in Conferenza unificata ...

6. Ripensare lo status degli amministratori locali.

Si presenta condivisibile, e meritevole di consolidamento la integrazione degli incarichi di governo adottata dalla legge 56/2014, concentrando su sindaci e consiglieri comunali responsabilità di governare anche enti di livello superiore (Città metropolitane e Provincia, oltre alle forme associative).

Peraltro, questa integrazione si è realizzata in un contesto contrassegnato da forti orientamenti “anticasta”, rilevanti sul piano elettorale, importanti nella comunicazione televisiva e giornalistica, dilaganti sul web. Il tema è delicato, e certamente soltanto il trattarne può sollevare suscettibilità, obiezioni, critiche. Ciò nonostante, si presenta ormai necessaria una riflessione complessiva, sulle regole relative allo status degli amministratori ed alle indennità connesse all’esercizio di funzioni pubbliche.

Così, se su un piano generale, occorre ricordare che la previsione di indennità per chi svolge pubbliche funzioni si è affermato come strumento imprescindibile per l’affermarsi e il radicarsi delle democrazie moderne, superando la concentrazione delle cariche esclusivamente in una oligarchia aristocratica, su un piano concreto non va taciuto che, su questo punto, l’applicazione delle regole del 2014 ha comportato ad una evidente discrasia tra l’affidamento di compiti e responsabilità anche di notevole rilievo e l’attribuzione di un corrispettivo o ristoro economico: così, ad esempio, l’incarico di consigliere delegato di una Città metropolitana non comporta alcuna indennità, neppure laddove sia assegnato a consiglieri di Comuni, anche di piccole dimensioni, che ricevono gettoni pressoché simbolici esclusivamente quando partecipino a sedute del proprio consiglio comunale (partecipazione che, paradossalmente, l’esercizio delle funzioni metropolitane può rendere complesso). In questi termini, non pare dubbio che l’esercizio di funzioni a titolo sostanzialmente gratuito - o meglio, a spese proprie, considerati i costi che ogni amministratore deve sostenere, a partire da quelli delle assicurazioni personali – costituisca un iniquo squilibrio, recando danno all’interesse generale nel circoscrivere drasticamente l’ambito dei possibili aspiranti all’incarico pubblico, limitandolo ai titolari di adeguate rendite personali.

L’aporia va dunque affrontata, anche rischiando di sfidare impopolarità.

Così, sembra equo rivedere il sistema, stabilendo *per ciascun incarico indennità proporzionate al carico di lavoro e di responsabilità*. Magari adottando misure comunque volte al contenimento dei costi delle istituzioni; ad esempio, vietando ogni cumulo, in modo che ciascun interessato possa esercitare una propria ragionevole opzione tra indennità metropolitana o provinciale, ad esempio, e indennità comunale; ma la medesima logica potrebbe applicarsi agli incarichi nelle forme associative che richiedano un impegno sostanzioso.

7. Impostare la finanza locale in termini coerenti adeguati alle funzioni.

Gli interventi sulla finanza locale sono stati contrassegnati da esigenze contingenti, da tagli, da mancanza di prevedibilità. Ora, è auspicabile che sussistano le condizioni per realizzare un sistema coerente rispetto ai principi dell'art. 119 Cost. e del federalismo fiscale delineato dalla l. n. 42 del 2009, migliorando in termini concreti la prevedibilità e certezza sulle risorse disponibili e la responsabilizzazione degli amministratori locali.

E' essenziale che le scelte sulla finanza siano in piena sintonia con le linee dell'ordinamento degli enti locali. La questione riguarda, anzitutto, le Città metropolitane e – pur in termini distinti – le Province; su cui hanno gravato, in questi anni, tagli di dimensioni insostenibili.

Ma qualche riflessione merita anche l'allocazione delle risorse ai livelli associativi intercomunali: considerato che l'inadeguatezza del funzionamento di varie unioni è spesso collegato alla modestia delle risorse di cui queste dispongono (talora sostanzialmente corrispondenti all'importo degli incentivi ricevuti dallo Stato e dalla Regione). E merita riflessione il fatto che, all'opposto, in Francia le forme di intercomunalità gestiscano ormai bilanci che molto spesso raggiungano importi pari alla somma dell'insieme dei bilanci dei Comuni associati.

* * *

Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali (ottobre 2013).

« ... Quanto al destino delle Province ... riteniamo che non si possa comunque con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni, né trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi, né rivedere con una legge generale gli ambiti territoriali di tutte le Province. Non si possono, infatti, svuotare di funzioni enti costituzionalmente previsti e costitutivi della Repubblica (art. 114), né eliminare la diretta responsabilità politica dei loro organi di governo nei confronti dei cittadini, trasformando surrettiziamente la Provincia in un ente associativo tra i Comuni, mentre le funzioni da svolgere non sono comunali. Quanto alla revisione generalizzata degli ambiti territoriali provinciali, c'è il problema della compatibilità con il procedimento previsto dall'art. 133 Cost. ...

[...] le funzioni di area vasta, [non risultano] tutte attribuibili ai Comuni o alle Regioni. [Queste] funzioni, di cui tutti riconoscono l'esistenza e il necessario esercizio, sia quelle operative (viabilità, edilizia per l'istruzione secondaria, lavoro e formazione professionale, trasporti pubblici locali, gestione del ciclo dei rifiuti, protezione della natura e dell'ambiente), sia quelle di coordinamento (le pianificazioni con riflessi territoriali cioè le più rilevanti scelte di localizzazione) non sono attribuibili ai Comuni, che anzi sono in molti casi i principali destinatari delle scelte di area vasta operate nei loro confronti. L'attribuzione delle funzioni di area vasta alle Regioni è, a sua volta, in contrasto con la configurazione costituzionale, non amministrativa e operativa, dell'ente regione, che dovrebbe invece qualificarsi essenzialmente come sede di scelte legislative e programmatiche, evitando di burocratizzarsi e di accentrare gestioni amministrative, oltretutto in contrasto con il principio di sussidiarietà.

[...] consentire alle Regioni di costituire con proprie leggi enti intermedi per svolgere le funzioni di area vasta ... appare ... assai opinabile, perché cade in una contraddizione evidente: se si riafferma l'esistenza di funzioni di area vasta (né comunali, né regionali), queste funzioni non possono essere attribuite ad enti di incerta e variabile natura (in qualche regione enti o uffici dipendenti, in altre enti locali a base associativa, in altre enti locali elettivi).

Occorre, invece, una garanzia generale dell'esistenza di enti locali "necessari" di area vasta per tutto il territorio nazionale (salvo forse il caso delle Regioni più piccole) di cui la Costituzione e la legge statale devono continuare a tracciare gli elementi di base, a partire dalle funzioni e dal carattere

direttamente elettivo degli organi. Nel contempo va ridotta drasticamente la miriade di enti e altri soggetti strumentali e di società a vario titolo costituite da Regioni e Enti locali, che complicano, spesso duplicano e comunque costano, sfuggendo anche al controllo democratico e alle garanzie che debbono offrire autonomie effettivamente responsabili. L'affidamento eventuale di funzioni di area vasta ad enti o soggetti politici (burocratici o solo indirettamente elettivi), appare oltretutto, chiaramente in contrasto anche con l'articolo 3, comma 2, della Carta europea delle autonomie locali, trattato internazionale che vincola direttamente il nostro legislatore, anche ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., costituendo altresì un parametro per il giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

Sul versante delle Città metropolitane [è necessario] ... affrontare la questione del riparto delle funzioni locali all'interno del sistema metropolitano; [evitando di prefigurare] forme di governo metropolitano assai deboli, con incarichi a titolo gratuito e peso determinante dei Comuni capoluogo, in contrasto con la necessità di dar vita ad un modello di governo differenziato, con un riequilibrio nei rapporti tra capoluogo e comuni contigui, in queste aree strategiche di forte conurbazione in cui risiede la maggioranza della popolazione italiana.

Quanto, infine, alla riduzione della frammentazione territoriale dei piccoli comuni, che rende del tutto virtuale la loro autonomia, se va di massima condivisa la soluzione – prevista anche nel ddl n. 1542 – della obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli comuni (sotto i cinquemila abitanti, ridotti a tremila nelle zone montane), in modo da realizzare gestioni associate più efficienti, incentivando al tempo stesso processi di fusione delle realtà comunali più frammentate, si deve per altro verso sottolineare che [è necessaria] la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che devono servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei Comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però che si trasformino in una sorta di Province o in enti di area vasta mascherati. ...

[Al fine] di tracciare una linea di riforma delle autonomie locali condivisa ed efficace, [...] si deve sottolineare anzitutto l'urgenza di attuare finalmente in modo corretto il disegno di riassetto delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti nell'art. 118 Cost., approvando una Carta delle autonomie che sia la premessa per riorganizzare, semplificare e garantire effettive autonomie responsabili sul piano sia politico-amministrativo che finanziario, applicando anche in modo sistematico quanto previsto dall'art. 119 Cost. in ordine alla correlazione tra funzioni e risorse in base a standard oggettivi di fabbisogni e di costi (salve eventuali perequazioni).

In questa prospettiva, sul piano delle misure di carattere ordinamentale riguardanti le autonomie locali riteniamo in particolare prioritario:

- accelerare, in primo luogo, il processo di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province (e Città metropolitane), tenendo conto anche del principio di "unicità" per la distribuzione delle funzioni (ad evitare la sovrapposizioni di compiti), nonché della distinzione tra funzioni di prossimità e di area vasta nel riassetto delle funzioni locali;
- mantenere alla legge statale la definizione degli elementi di base della Provincia (funzioni fondamentali, organi, elezione), salvo a riconoscere un ruolo maggiore alle Regioni: nell'attribuzione di nuove funzioni (ora accentrate a livello regionale o gestite da enti strumentali); nella determinazione di strumenti di raccordo interistituzionale infraregionale (al di là dei Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123, ultimo comma, Cost.); nei procedimenti di revisione territoriale delle Province. A quest'ultimo proposito potrebbe essere riscritto (non soppresso) l'art. 133, primo comma, Cost., attribuendo alla Regione un ruolo di proposta in un procedimento di legge statale volto ad una revisione complessiva dei territori delle Province (con una loro significativa riduzione rispetto alla recente proliferazione) entro un tempo breve e certo; ...

- approvare norme statali di guida e stimolo alla revisione, necessariamente regionale, dei territori comunali, ricorrendo a forme associative “forti” (quanto a dimensioni minime e massime, a funzioni, a organi di governo, a fiscalità propria) o a processi di fusione che producano – entro tempi brevi e certi – il risultato della riduzione degli apparati amministrativi (e dei centri di spesa) comunali;
- ricondurre, in tempi brevi e certi, agli enti autonomi territoriali le funzioni amministrative attualmente esercitate dalla miriade di enti e società strumentali regionali e locali (pubblici o privati in controllo pubblico), in larga misura da sopprimere (semplificando e risparmiando non poco), anche perchè figli di una pessima concezione dell'autonomia politica degli enti territoriali, con scarsa trasparenza e controlli nelle gestioni e quindi anche fonti frequenti di sprechi e di fenomeni corruttivi.

* * *

I firmatari del documento ora esposto hanno organizzato un prossimo seminario (a fine maggio 2017) sul tema “*Un sistema di autonomie responsabili nella cornice della Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale*”. Nella lettera di convocazione si legge che l'obiettivo del seminario « - tenendo anche conto dell'appello (inascoltato) “per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”, da noi promosso nell'ottobre 2013 e sottoscritto da oltre 40 giuspubblicisti - è di riprendere una riflessione sul futuro del sistema delle autonomie, che si è notevolmente complicato e indebolito con gli interventi degli ultimi anni, tanto sul piano della legislazione ordinaria che su quello della riforma costituzionale. La bocciatura referendaria di questo disegno pone almeno due ordini di interrogativi essenziali: come uscire, nell'immediato, dalla palude e correggere la legislazione vigente per ricondurre l'ordinamento nell'alveo della Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale ed evitare ulteriori complicazioni; come attuare (finalmente) e implementare in modo organico gli artt. 116, 117 II/p, 118 e 119 Cost., per realizzare autonomie effettivamente responsabili, semplificando e razionalizzando il sistema, valorizzando la democrazia locale e riqualificando il ruolo legislativo statale e regionale riguardante gli ordinamenti territoriali».

* * *

Il primo dei documenti sopra esposti rappresenta una sintesi della dottrina che ha ispirato le politiche legislative e costituzionali degli ultimi anni. Il secondo, della dottrina che non ne ha condiviso alcune scelte (in particolare quelle confluite nel ddl di revisione costituzionale e quelle ad esse propedeutiche).

La differenza principale tra i due testi sta nel fatto che il primo «tende ad adeguare il percorso delle riforme, ma senza arretramenti sulle linee fondanti e sugli obbiettivi della direzione intrapresa». Il secondo, invece, critica «gli interventi degli ultimi anni, tanto sul piano della legislazione ordinaria che su quello della riforma costituzionale», e dunque nega che si possa procedere senza arretramenti sulle linee fondanti e sugli obbiettivi della direzione intrapresa. E infatti considera necessario non solo «uscire, nell'immediato, dalla palude» ma anche «correggere la legislazione vigente per ricondurre l'ordinamento nell'alveo della Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale ed evitare ulteriori complicazioni».

Non intendiamo qui ripercorrere tutta la complessità dei temi sollevati nei due documenti, ma solo avviare (anzi, preannunciare) una discussione "che prenda il toro per le corna" e che tenda a delineare - una volta sviluppata - un quadro semplice e chiaro, al cui interno collocare le decisioni di minore portata.

Innanzitutto va rilevato, oggi, che i due documenti, letti a Costituzione invariata, appaiono in buona parte sovrapponibili. Sembra dunque che traccino una strada sulla quale, con buona volontà, si

potrebbe procedere.

Resta però una domanda di fondo, la cui risposta non è facile da trovare: perché siamo arrivati a questo punto, che tutti definiscono ormai intollerabile, di disordine generato dal sovrapporsi irrazionale ed episodico di interventi non coordinati? Qual è la causa di questa inflazione di interventi a singhiozzo? Come è noto, già la emanazione della cd. legge Rattazzi, nel lontano 1859, fu difficile e contrastata; ma a partire dall'attuazione dell'ordinamento regionale la questione del governo locale è diventata un rompicapo.

Le idee esposte nei documenti sopra riportati nascono, ovviamente, dal convincimento che la libertà delle comunità territoriali (dunque una libertà collettiva) sia una cosa buona, e che dunque sia ragionevole e desiderabile - vere dignum et iustum, aequum et salutare- che la Costituzione la protegga, affinché le comunità locali possano esercitarla nel regolare la loro vita interna.

Si sa che la dottrina giuspubblistica italiana ha prediletto, rispetto al concetto di autonomia, quello di autarchia, avendo aborrito da ogni declinazione dello status degli Enti Locali in termini di self government. In effetti le proposte qui delineate hanno di mira l'obiettivo - in sé apprezzabilissimo - di delineare un ordinamento finalizzato a fornire - con il massimo di efficienza, efficacia ed economicità - "servizi" per i cittadini. In quest'ottica, i fornitori di questi servizi sono necessariamente configurati come "terminali" di un'azione amministrativa complessiva, da razionalizzare. Terminali che vengono, ancora, denominati "Comuni e Province". L'ésprit de géometrie che ispira questo obiettivo sarebbe sicuramente piaciuto a Louis de Saint-Just, ma siamo sicuri che risponda a una idea diversa da quella degli enti territoriali come enti autarchici? L'obiettivo di fondo della "stagione delle autonomie", degli anni Settanta del secolo scorso, era quella di trasformare l'intero modo d'essere dello Stato attraverso le Regioni e gli Enti territoriali. Obiettivo forse troppo ambizioso, ma neanche tanto se si pensa a quante anticipazioni furono effettuate dalle Regioni, coinvolgendo Province e Comuni, in tema di organizzazione del servizio sanitario, di sua integrazione con i servizi sociali, di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale ... : tutte chiamando i Comuni e le loro associazioni a un nuovo modo d'essere, attraverso le zonizzazioni (agricole, bacini di traffico ...) e i loro soggetti esponenziali: i comprensori, i consorzi polifunzionali dei quali le ASL (o le USSL in Piemonte) dovevano essere la prima - ma solo la prima - proiezione per la gestione associata di funzioni sempre più ricche Una visione che era retta da una convinzione di fondo: che la dimensione territoriale (dalle Regioni in giù) avrebbe sprigionato una fortissima energia partecipativa (che effettivamente si realizzò, soprattutto nell'enorme sforzo "volontario" che fu messo in atto per la realizzazione della riforma sanitaria) e una audace "fantasia riformatrice" (che si realizzò negli strumenti partecipativi alla programmazione socio-economica e alla pianificazione territoriale: si pensi alla politica dei parchi).

Ma il disegno di adesso qual è? E quali sono le risorse politiche attivabili? In nome di quale futuro le riforme proposte sono necessarie?

I documenti - entrambi - pongono al centro il problema della fornitura di servizi ai cittadini. E' certo il problema centrale, ma, per così dire, finale: il risultato. Ma il cuore dell'autonomia non è l'efficacia, efficienza ... del risultato raggiunto. Efficacia, efficienza ... possono essere anche il risultato atteso da una dittatura, o da un sistema amministrativo napoleonico. Il cuore di un sistema autonomistico - come quello che la Costituzione vuole - è la libertà, la possibilità di esercizio della soggettività delle comunità locali.

E' questo il problema. Il primo documento, giustamente, ipotizza un possente movimento di partecipazione che sorregga il disegno ipotizzato. Ma in questo paese rancoroso e disorientato, dominato da una avarizia morale sempre più profonda, abbiamo una qualche certezza di poter coniugare il disegno razionalizzatore con le necessarie energie che lo realizzino? Una mobilitazione anche solo lontanamente paragonabile a quella che portò alla realizzazione del Servizio Sanitario

Nazionale?

Il problema ovviamente è enorme, ma perché continuare ad accanirsi sul quadro organizzativo e sulla "mappatura" degli EE.LL. - in un contesto in cui non sono definite nemmeno le loro funzioni fondamentali - lasciando aperte possibilità diverse, che potrebbero avere ricadute tecnocratiche (in sé - metafisicamente - né buone né cattive) ma certamente contrarie al principio autonomistico (vedi la propensione lombarda per sostituire le province con delle "agenzie")?

Non sarebbe più semplice delineare un quadro istituzionale certo (con un ente - la provincia - in grado di rendere effettiva innanzi tutto la sussidiarietà "discendente", che soccorre i comuni esercitando come proprie le funzioni che questi non sono in grado di svolgere, e lasciando per il resto i comuni liberi di dar vita - incentivandole - alle forme aggregative che preferiscono, nelle dimensioni che preferiscono, ed eventualmente di fare riferimento, ove lo ritengono, alla provincia come sussidio invocato in via ascendente)?

Insomma: limitarsi a chiarire e a semplificare un quadro "certo", essendo difficile pensare che il principio autonomistico non abbia come contenuto essenziale anche il "diritto di essere lasciati in pace" (fin tanto che sia possibile).

Se non vogliamo essere destinati a un marasma perenne di sovrapposizioni e incrostazioni, è necessario individuare chi sia il soggetto che le ha generate e che continua a generarle. E la risposta non può essere che: la legislazione statale, che non è mai uscita dall'alternativa tra autarchia e autonomia.

Se così è, il tema delle garanzie costituzionali delle autonomie diventa essenziale ed è difficile dire che occorre procedere solo a Costituzione invariata (anche se non si può che partire, oggi, da lì). Sappiamo troppo bene che l'originario Titolo V a sua volta risentiva della stessa tensione; e che la successiva revisione del 2001 non l'ha superata.

D'altra parte il punto più fecondo della legislazione statale sono state la L. 22 luglio 1975, n. 382 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che non sono stati per nulla "succubi" del Titolo V, ma, al contrario, lo hanno felicemente reinterpretato, con uno sforzo intellettuale rimasto ineguagliato (contro i "desolati" lettori del Titolo V come pagina bianca). Da qui si potrebbe trarre la conclusione che il Titolo V dovrebbe essere quanto più scarno possibile: pochi principi essenziali e davvero fondamentali, saldati a un corpus legislativo, altrettanto essenziale, che sviluppi la definizione delle funzioni fondamentali, che oggi rimane il vero punto di frizione, poiché da quella definizione deriva tutto il resto. Una normativa scarna, diretta a enti territoriali-politici concepiti come poleis e non solo come aggregati di tanto esigenti quanto passivi "pretenditori" di servizi.

C'è molto lavoro culturale da fare per definire una filosofia del sistema autonomistico lontana dal modello "discendente" degli enti autarchici. E altrettanto per individuare il luogo in cui si forma l'indirizzo politico che presiede alla sua attuazione. Il Parlamento nazionale ha da sempre (ci ricordiamo i primi atti - deleghe più decreti - di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni?) dimostrato una famelicità intrigante (ribadita in modo parossistico nel recente ddl di riforma costituzionale "rifiutato") che non lascia presagire niente di buono. Meglio un sistema elastico che punti sul legislatore regionale per definire l'ordinamento sub-regionale, dentro un corsetto costituzionale nitido e preciso, che lasci allo Stato anche margini di intervento in casi politicamente eccezionali, da valutare discrezionalmente, perché nessun ordinamento di regole può prevedere tutto e provvedere a tutto (come già sapevano i muratori di Lesbo, che usavano un regolo di piombo perché più adattabile alle asperità dei muri, e come invece non sa l'odioso pangiurisdizionalismo attuale). E anche l'ordinamento sub-regionale dovrà essere elastico, come si conviene ad un ordinamento che ha come destinatari soggetti "autonomi" nel pieno senso della

parola, e dunque "liberi". Mirato dunque a favorire aggregazioni libere e non obbligate degli enti minori, e a costruire un sistema di rappresentanza, negli enti associativi e di area vasta, non ispirato a criteri politici divisivi. Di divisione - più simulata, e priva di reali basi, che effettivamente fondata su diverse "visioni del mondo" - ce n'è già troppa (o troppo poca, se seria) a livello nazionale.

In ogni caso, e questo è ancora più difficile, è da abbandonare il clima culturale volto a indebolire lo Stato (in vista di un suo dissolvimento nel mercato) che ha dominato tutta la fase a cavallo degli anni Novanta (e oltre). Lo Stato è il luogo naturale della democrazia. Altro problema sono le sue dimensioni e la sua eventuale forma federale. Ma uno Stato non potrà mai essere solo la mera arena "giuridica" delle pretese di garanzia dei protagonisti del mercato. E' una follia pensare che un'Europa forte, unita e "giusta", cioè conforme alle acquisizioni costituzionali dei decenni successivi alla Seconda Guerra Mondiale (dai cui disastri, e da quelli che la generarono negli anni successivi alla Prima, il progetto europeo deriva) possa essere costruita sulle macerie degli Stati-nazione, ridotti a circoscrizioni giurisdizionali per l'applicazione della lex mercatoria europea.

Senza arrivare a sostenere che ci sia stato un unico disegno unitario con tanti esecutori, nella cultura diffusa del nostro Paese c'è stata una forte ventata anti-statalista, che mirava a valorizzare la dimensione privata rispetto a quella pubblica, di cui possono essere considerati sintomi (oltre alla banalizzazione delle autonomie, che mirava anch'essa a svilire il ruolo politico democraticamente forte e incisivo della Repubblica), la "privatizzazione" del diritto amministrativo, contro l'idea stessa che compito primario della PA sia il perseguimento dell'interesse generale (accordi con i privati, indebolimento dell'autoritarità, invasività delle giurisdizioni ...); lo smantellamento degli strumenti di governo pubblico dell'economia (fine delle partecipazioni statali, ondata di privatizzazioni, liberalizzazioni dei settori economici riservati al monopolio o al controllo pubblico); l'adesione a trattati internazionali sul commercio votati unicamente alla concorrenza; l'idea della sussidiarietà orizzontale (prima i cittadini liberamente organizzati, poi, in via eventuale e sussidiaria, lo Stato) ...

"Larghe e forti istituzioni rappresentative" (come diceva Carlo Alberto) non vogliono dire una Repubblica slabbrata, impantanata, complicata, inconcludente, sempre sul filo del provvisorio. Potrebbero ben dire il contrario. (md)

LETTURA

(ARISTOTELE, LA POLITICA[2],

libro III, 9, 1280a, 31 - 1280b, 15)

«... nemmeno [gli uomini] si sono associati e riuniti in vista del puro vivere, ma piuttosto in vista del vivere bene ..., né a scopo di un'alleanza, per non subire ingiustizie da nessuno, nè per gli scambi e per l'utilità reciproca, perché in tal caso Etruschi e Cartaginesi e tutti coloro che hanno trattati reciproci, sarebbero come cittadini di un'unica città. Certamente essi hanno convenzioni sulle merci di scambio, trattati a garanzia da torti, e protocolli di alleanza; per tutte queste materie, però non costituiscono cariche politiche comuni, ma ciascuno dei due ne ha di diverse e nessuno dei due si preoccupa di quali determinate qualità debba possedere l'altro, nè si da da fare perchè nessuno di coloro che sono vincolato ai patti sia ingiusto e non abbia alcun vizio, ma si preoccupa semplicemente che non ci si faccia alcun torto reciproco. Viceversa quanti si preoccupano di un buon ordine politico sono molto attenti alla virtù e al vizio della cittadinanza, donde è anche evidente che la città, quella almeno che voglia chiamarsi veramente tale e non lo sia solo a parole, deve prendersi cura della virtù. Altrimenti la comunità diventa un'alleanza, diversa soltanto per il luogo dalle altre alleanze tra alleati distanti tra loro e la legge diventa una convenzione e ... un garante di ciò che è giusto per gli uni verso gli altri, ma incapace di rendere buoni e giusti i cittadini.

E' evidente che la questione sta in questi termini. Se infatti si unificassero i territori in modo tale che le città di Megara e di Corinto si collegassero con le mura, non si avrebbe ancora un'unica città ... [perché] fine della città è il "vivere bene" ... una vita compiuta ed autosufficiente e questo coincide - come diciamo noi - con il vivere in modo felice e in modo "bello".

Si dovrà quindi concludere che la comunità politica esiste in vista delle "azioni belle" e non in funzione del convivere».

[1]Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino.

[2]Istituto italiano per la Storia antica, Aristotele, La Politica, direzione di Lucio Bertelli e Michele Curnis, a cura di Paolo Accattino e Mauro Maggi, Roma, «L'Erma» di Bretschneider, 2013.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte

LUIGI BOBBIO^[1]

Questo saggio è di prossima pubblicazione nel volume "Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Piemonte", a cura di Mario Dogliani, Joerg Luther, Anna Poggi in "Diritto costituzionale regionale" collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri, Giappichelli, Torino, 2017.

La partecipazione dei cittadini è affrontata, nello statuto della Regione Piemonte, mediante principi e mediante norme. I principi sono contenuti negli articoli 2 e 3. Le norme nel Titolo IV dedicato agli «Istituti di partecipazione». Le disposizioni sulla partecipazione dello statuto vigente, emanato nel 2005, sono quasi identiche a quelle contenute nello statuto originario del 1971. Segno che nei 34 anni intercorsi tra l'uno e l'altro non c'è stata, da parte della classe politica regionale, alcuna riflessione significativa sul tema. Benché, sul piano logico, i principi precedano le norme e ne costituiscano il presupposto, in questa esposizione procederò, all'inverso, a illustrare prima le norme e poi i principi.

Gli istituti di partecipazione.

Gli istituti di partecipazione previsti dal Titolo IV sono quattro:

- 1) iniziativa legislativa;
- 2) referendum abrogativo e consultivo;
- 3) interrogazione e petizione;
- 4) consultazione popolare.

Tali istituti non riguardano solo la partecipazione dei cittadini. L'iniziativa legislativa può essere esercitata sia dai cittadini (con 8.000 firme) sia dagli enti locali (da un consiglio provinciale, cinque consigli comunali o da un numero inferiore di essi che rappresentino almeno 25.000 elettori). Lo stesso avviene per la richiesta di referendum abrogativo che può essere presentata da 60.000 elettori, oppure da tre consigli provinciali o dieci consigli comunali che rappresentino almeno un quinto degli elettori. Le petizioni sono presentate da cittadini, singoli o associati. Le interrogazioni da enti locali, sindacati e organizzazioni di categoria.

Possiamo subito mettere da parte il quarto istituto, la consultazione popolare, che appare pleonastico e infatti non ha mai trovato specifica applicazione. L'art. 86 stabilisce infatti che «[l]a Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie o settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse» (comma 1) e che «[l]a consultazione può essere indetta anche per categorie di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i sedici anni» (comma 2). La giunta e il consiglio hanno sempre effettuato consultazioni, ma senza fare riferimento a questa norma statutaria probabilmente anche a causa della sua vaghezza. E ovviamente avrebbero potute effettuarle anche in assenza di quella disposizione.

Gli altri tre istituti (iniziativa, referendum, petizioni/interrogazioni) riproducono la classica strumentazione della democrazia diretta, già prevista dalla Costituzione repubblicana, a cui lo Statuto regionale si conforma. La principale differenza è l'introduzione del referendum consultivo che però, invece di essere concepito come mezzo a disposizione delle minoranze, come si solito accade per gli istituti di partecipazione, è di esclusivo appannaggio della maggioranza (deve infatti essere deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta). L'unico scopo di un simile istituto sembra essere verosimilmente quello di consentire al governo regionale di chiamare a raccolta i propri cittadini nella contesa con il governo nazionale (o anche con minoranze politiche) di usare poi i risultati del referendum come mezzo di pressione. Esattamente con questo obiettivo è stato proposto (ma non ancora attuato) il referendum consultivo sull'autonomia da parte delle regioni Lombardia e Veneto, il cui esito dovrebbe servire a rafforzare i governi regionali nella trattativa con lo stato per ottenere le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste dall'art. 116 c. 3 Cost.

La tab.1 presenta i dati sull'applicazione di questi istituti nel decennio successivo all'entrata in vigore del nuovo statuto, da cui risulta un uso piuttosto modesto.

TAB. 1 – NUMERO DI INIZIATIVE DI DEMOCRAZIA DIRETTA NEL DECENNIO SUCCESSIVO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLO STATUTO DEL 2005 (LEGISLATURE VIII, IX E X FINO A MAGGIO 2016).

	DA PARTE DI CITTADINI	DA PARTE DI ENTI LOCALI	DA PARTE DI SINDACATI O ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA
Richieste di referendum abrogativo	0	0	Non prevista
Iniziative legislative	1	7	Non prevista
Petizioni/Interrogazioni	63	2	7

Fonte: elaborazione del Consiglio regionale[2].

Per quanto riguarda il *referendum*, non solo non c'è stata alcuna richiesta nel periodo 2005-2016, ma in tutta la storia – ultraquarantennale – della regione non è mai stato celebrato nessun referendum.

Nell'unico caso in cui una richiesta di referendum fu presentata si verificò una vicenda incresciosa che si trascinò per un quarto di secolo. La richiesta, presentata nel 1987, riguardava l'abrogazione di alcuni articoli della legge sulla caccia (l.r. 17 ottobre 1979, n. 60) e avrebbe comportato la cancellazione di 25 specie cacciabili e il divieto di caccia la domenica. La maggioranza fece di tutto per opporsi all'effettuazione della consultazione referendaria e subito dopo approvò (con l.r. 22 aprile 1988, n. 22) qualche ritocco alla legge precedente che però non modificava in modo rilevante le disposizioni di cui era stata chiesta l'abrogazione. Ciò nonostante il Presidente della Regione dispose di non dar corso alla consultazione in quanto la legge era stata modificata. Il comitato promotore propose quindi ricorso all'autorità giudiziaria. Seguirono ventitre anni di giudizi civili e amministrativi, con sentenze di primo grado, d'appello e di cassazione, ricorsi al TAR e al Consiglio di stato che in prevalenza si pronunciarono a favore delle richieste del comitato promotore, finché nel 2011, quando la Regione aveva esaurito tutte le sue possibilità di impugnativa, il TAR ordinò di indire il referendum. Siccome, nel frattempo, erano passati più di vent'anni e la legge da sottoporre a referendum era stata sostituita da un'altra (l.r. 4 settembre 1996, n. 70), si decise di trasporre i vecchi quesiti sulla nuova legge. La giunta regionale fissò quindi la data del referendum per il 3 giugno 2012, ma poi il Consiglio regionale trovò un ultimo escamotage, abrogando la legge regionale sulla caccia (l.r. 1996/70) un mese prima di quella data, mediante l'inserimento di una specifica disposizione nel testo della legge finanziaria allora in discussione (art. 40, l.r. 5 maggio 2012, n. 5) e rendendo pertanto impossibile il referendum. Da allora la Regione Piemonte è probabilmente l'unica regione italiana ad

aver rinunciato alla propria autonomia legislativa sulla caccia e a basarsi esclusivamente sulla legge-quadro nazionale (l. 11 febbraio 1992, n. 157).

L'*iniziativa legislativa* ha avuto qualche adesione in più: otto casi nel decennio, di cui un caso di iniziativa popolare e sette proposte di legge formulate da enti locali. L'unica proposta di iniziativa popolare è stata comunque coronata da successo. Nel 2009 è stata infatti approvata dal Consiglio la l.r. 29 maggio 2009, n. 16 sull'istituzione di centri antiviolenza che un gruppo di cittadini aveva proposto due anni prima. Delle sette iniziative degli enti locali, due sono state recepite: con la legge sulla cittadinanza attiva (l.r. 16 maggio 2016, n. 10) e con la legge sul gioco d'azzardo (l.r. 26 aprile 2016, n. 9). Nell'ultimo decennio il Consiglio ha inoltre approvato tre leggi che raccolgono le proposte di iniziativa di enti locali presentate nel decennio precedente.

L'istituto che ha avuto più successo è quello delle *petizioni/interrogazioni* soprattutto da parte dei cittadini (63 casi in 10 anni) probabilmente a causa del carattere più agevole dello strumento. Le *interrogazioni* degli enti locali e dei sindacati nel corso dello stesso decennio si contano, invece, sulla punta delle dita: evidentemente tali organismi hanno altri mezzi per farsi sentire in Regione.

Nel complesso l'offerta di partecipazione contenuta del Titolo IV dello Statuto ha lasciato abbastanza freddi i cittadini, soprattutto nel caso dei due istituti più «forti», ossia del referendum e dell'iniziativa popolare. Può darsi che questo dipenda dalla natura della legislazione regionale che è percepita come meno «politica» di quella nazionale e quindi attira in misura minore l'interesse delle associazioni e dei cittadini, ma forse dipende anche dal carattere formale e rigido di questi istituti che ne scoraggia l'uso. Essi appaiono forse necessari per offrire un'opportunità ai cittadini, ma non sono in grado stimolarne o favorirne la partecipazione e si sono rivelati – almeno finora – di scarsa utilità.

I principi.

Il riferimento alla partecipazione dei cittadini compare più volte nel testo dello Statuto, ma il riferimento più significativo (e, diciamo, più «di rottura») è contenuto nell'art. 2. Già nel titolo di quell'articolo («Autonomia e partecipazione») il principio della partecipazione è collocato accanto a quello dell'autonomia come uno dei due pilastri ideali sui cui si regge la Regione. Ma è soprattutto nel 2° comma che lo Statuto si apre a una visione innovativa (e lungimirante) del rapporto tra istituzioni e cittadini: la Regione – dice infatti l'art. 2 c. 2 – riconosce che una «condizione essenziale» per lo «sviluppo della vita democratica» e per la «salvaguardia dei diritti» consiste nella «partecipazione dei cittadini» a quattro aspetti fondamentali della vita dell'istituzione pubblica, ossia:

- alle «scelte pubbliche»;
- alla «funzione legislativa»;
- alla «funzione amministrativa»;
- al «controllo dei poteri pubblici».

In questa disposizione, la nozione di partecipazione non è enunciata in modo generico come nel 1° comma dell'art. 2 dove si parla di partecipazione dei cittadini «all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale», né è riferita specificamente alla sfera sociale come nell'art. 2, 3° comma e nell'art. 3 («Principio di sussidiarietà»), dove si parla della partecipazione delle e nelle formazioni sociali. Qui, invece, il coinvolgimento dei cittadini s'innesta nel cuore dell'attività istituzionale ossia nella produzione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Irrompe nel *sancta sanctorum* del potere politico.

Questo principio sembra prefigurare l'integrazione della *democrazia rappresentativa* con la *democrazia partecipativa*, ossia con un sistema basato – secondo la formula proposta da Umberto

Allegretti (2006, p. 156) – sul «relazionamento della società con le istituzioni», e sull'«intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde». L'enunciazione di quel principio si trovava già nello Statuto del 1971 ed è poi stata trasposta tale e quale nello Statuto del 2005. È probabile che quelle affermazioni riflettessero il clima generato dai movimenti studenteschi e sociali degli anni Sessanta, ossia della stagione che si era aperta nel 1962 con la celebre dichiarazione di Port Huron in cui era comparsa, forse per la prima volta, l'espressione «democrazia partecipativa» (Floridia 2014).

Quel principio, allora pionieristico (e forse non ben compreso nelle sue implicazioni), è diventato (o ritornato) in tempi recenti di grandissima attualità. La crisi della democrazia rappresentativa e la crescente distanza dei cittadini dalle istituzioni hanno spinto verso la ricerca di forme di *democrazia partecipativa* che consentano di coinvolgere i cittadini in vari stadi dei processi decisionali, proprio come aveva affermato nel 1971 il secondo comma dell'art. 2 dello Statuto piemontese. Ne è testimonianza il dibattito internazionale sulle *innovazioni democratiche* (Smith 2009) e sulla *democrazia deliberativa* (Gastil e Levine 2005, Bobbio 2013) e la diffusione di metodologie concrete (Lewanski 2016) per permettere ai cittadini di esprimersi liberamente e costruttivamente sulle scelte pubbliche in modo non populista: è il caso dei bilanci partecipativi (Sintomer e G. Allegretti 2009), delle giurie di cittadini (Bobbio e Ravazzi 2006) e, in generale, dei mini-pubblici (Grönlund *et al.* 2014), dei sondaggi deliberativi (Fishkin 2003, Isernia *et al.* 2008), dei dibattiti pubblici sulle grandi opere (Revel *et al.* 2007, Bobbio 2010) e di molte altre iniziative ed esse assimilabili.

Due modelli di partecipazione.

La portata di questo principio va, insomma, ben oltre l'istituzione di canali formali di partecipazione, come il referendum, l'iniziativa legislativa o la petizione, in cui tocca al cittadino attivarsi e l'istituzione è obbligata a permetterglielo. L'enfasi sul coinvolgimento del cittadini nelle «scelte pubbliche», nella «funzione legislativa», ecc., lascia intendere che tocchi all'istituzione assumere un ruolo attivo allo scopo di facilitare la partecipazione, di predisporre un *setting* adeguato, di mettere a disposizione informazioni e risorse, di garantire il libero confronto tra i cittadini e di impegnarsi nell'ascolto.

Possiamo dire che esistono due modelli diversi di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche. Secondo il *primo modello*, che è quello dei classici istituti di partecipazione (referendum, iniziativa ecc.), l'amministrazione assume un ruolo *passivo e formale*, aspetta che i cittadini vengano a lei e controlla la congruità giuridica delle loro mosse. In base al *secondo modello*, che è quello tipico dei nuovi processi partecipativi e che parrebbe implicito nel principio dell'art. 2 dello Statuto piemontese, l'amministrazione assume un ruolo *attivo e informale*, va a cercare i cittadini, cerca di coinvolgerli nei processi decisionali, li aiuta a confrontarsi tra di loro ecc. Nel primo caso l'amministrazione assomiglia a un giudice che applica freddamente le norme; nel secondo caso è un promotore, un assistente, un facilitatore, o un mediatore che aiuta i cittadini a pronunciarsi su specifiche politiche pubbliche.

In che misura la Regione Piemonte ha seguito anche questa seconda via? I principi enunciati nell'art. 2 dello Statuto sono rimasti un puro esercizio retorico o hanno illuminato l'azione dell'istituzione regionale?

Leggi generali e leggi settoriali sulla partecipazione.

La regione Piemonte non ha scelto la strada, percorsa da un numero limitato ma crescente di regioni,

di emanare una legge generale sulla partecipazione. A fare da battistrada è stata la regione Toscana che con la l.r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, poi sostituita dalla l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46, ha offerto finanziamenti per processi partecipativi promossi da enti locali o da gruppi di cittadini ed ha promosso lo svolgimento del dibattito pubblico sulle grandi opere, sotto la regia di un'autorità indipendente (Floridia 2007, Lewanski 2013, Ravazzi 2017). Poco più tardi, con un'analoga legge generale (l.r. 9 febbraio 2010, n. 3) la regione Emilia-Romagna si è proposta, sia pure con procedure diverse, di promuovere la realizzazione di processi partecipativi anche mediante l'offerta di contributi pubblici (Mengozzi 2011). Più recentemente la provincia autonoma di Trento, che con la l.p. 13 novembre 2014, n. 12, ha novellato la legge generale sul «governo dell'autonomia in Trentino» (l.p. 16 giugno 2006, n. 3), introducendo un nuovo capo («Capo V ter, *Partecipazione nelle comunità*») ha istituito un'autorità per la partecipazione locale a cui fa capo la promozione e il finanziamento di processi partecipativi nell'ambito delle comunità di valle. Infine, nell'autunno 2016, la giunta regionale pugliese ha presentato un disegno di legge sulla partecipazione in cui, oltre a introdurre il dibattito pubblico sulle grandi opere, prevede specifici istituti partecipativi a livello regionale e locale.

Tutti questi interventi normativi si collocano nel secondo modello di partecipazione; conferiscono all'amministrazione pubblica un ruolo attivo, promozionale e informale. Ed hanno ottenuto, soprattutto in Toscana, che si è mossa per prima, l'effetto di espandere le esperienze di partecipazione con risultati di grande interesse e con una certa risonanza sul piano internazionale (Floridia 2012, Steiner 2012, pp. 26-31, Bortolotti e Corsi 2012, Morisi e Perrone 2013, Bobbio 2013, O'Miel e Talpin 2015, Casula 2015, Pomatto 2015).

Poiché la Regione Piemonte non ha scelto (come, del resto, la maggioranza di regioni italiane) di imboccare questa strada, ossia l'adozione una *legge generale* per la promozione della partecipazione, ci si può chiedere se lo abbia fatto in *leggi settoriali* promuovendo il coinvolgimento dei cittadini attorno a specifici ambiti dell'azione pubblica. È la strada che ha scelto, per esempio, la Regione Lazio che con la l.r. 20 novembre 2001, n. 25 ha promosso il «bilancio regionale partecipativo» (Regione Lazio 2010): un'idea peraltro non brillantissima, visto che per la maggior parte dei cittadini il bilancio regionale non è verosimilmente una priorità

Per saggiare questo aspetto ho provato a esaminare tutte le leggi regionali piemontesi, emanate dopo il 2005 (anno di entrata in vigore del nuovo statuto) che contenessero nel loro testo il lemma «partecipazione». Dopo aver scartato le leggi in cui il lemma si riferiva a altri aspetti (p.es. la «partecipazione finanziaria», la «partecipazione dei sordi alla vita sociale», la «partecipazione a una riunione»), è rimasto un corpus di 18 leggi di cui 9 emanate nell'VII legislatura, 2 nella IX e 7 nella X (fino al 31 maggio 2016).

Le disposizioni sulla partecipazione, contenute nelle 18 leggi, possono essere suddivise in tre gruppi. Il *primo*, formato da tre leggi, prevede la partecipazione di soggetti ben individuati in comitati con diverse competenze istituzionali che si configurano come «tavoli di *stakeholder*». In questo caso la partecipazione riguarda i rappresentanti di gruppi o associazioni, più che cittadini in quanto tali. Il *secondo* gruppo comprende tre leggi che riguardano la partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (secondo il principio generale contenuto nell'art. 58 dello Statuto). Il *terzo*, di gran lunga più numeroso (15 leggi) è formato da leggi che dichiarano di voler promuovere la partecipazione dei cittadini in uno specifico ambito, ma lo fanno in modo generico senza specificare attraverso quali modalità e quali processi la partecipazione può concretamente avvenire.

Ecco alcuni esempi di questa «promozione generica»:

«La Regione favorisce altresì la partecipazione delle persone, singole o associate, come soggetti attivi e alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni...» (l.r. 16 maggio 2016, n. 10, art.1, c.3).

«La Regione garantisce la partecipazione attiva delle comunità locali ai processi di pianificazione e

di gestione sostenibile delle aree protette» (l.r. 29 giugno 2009, n. 19, art.1, c.2).

«Il patto locale di sicurezza integrata prevede: a) l'analisi delle problematiche concernenti la sicurezza delle comunità interessate, assicurandone la massima partecipazione; ...» (l.r.10 dicembre 2007, n. 23, art. 9, c. 4).

Il principio statutario della partecipazione è qui attuato mediante la proclamazione di un altro principio di cui non si riescono a intravedere le modalità concrete attuazione. Siamo di fronte a un caso di attuazione di principi mediante enunciazione di principi. D'altronde le classiche forme di partecipazione che riguardano i piani urbanistici e le valutazioni di impatto ambientale continuano ad essere disciplinate in Piemonte mediante il metodo (antiquato, individualistico e non deliberativo) delle osservazioni scritte.

La debolezza delle indicazioni legislative potrebbe essere compensata da iniziative concrete sul piano amministrativo. Per esempio nell'ultimo decennio la Regione Puglia ha molto puntato sulla partecipazione, promuovendo svariati tipi di processi partecipativi e investendo sulla formazione dei facilitatori (Minervini 2016), senza avere una legge generale sull'argomento che solo nel 2016 ha cominciato a mettere in cantiere. Ma non sembra che la Regione Piemonte abbia lavorato in questa direzione.

La prova del fuoco.

La capacità dei principi di illuminare l'azione pubblica si può verificare soprattutto nei momenti critici, ossia di fronte a una crisi che reclama prese di posizioni nette e azioni conseguenti. In Piemonte la prova del fuoco per il principio di partecipazione dei cittadini è stata la vicenda del TAV in Valle di Susa. Il conflitto aperto scoppiò nel 2005, ma per tutto il decennio precedente l'opposizione alla nuova linea ferroviaria era cresciuta senza sosta nella valle coinvolgendo ampi strati della popolazione (Fedi e Mannarini 2008, Bobbio e Dansero 2008). Se la Regione avesse riconosciuto (come recita l'art. 2 del suo Statuto) che la «partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche ... è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica», avrebbe colto la palla al balzo e avrebbe aperto un processo di dibattito pubblico nella valle, allo scopo di capire quali erano i problemi e le proposte alternative, se il progetto avrebbe dovuto essere mantenuto in quella forma e quali cambiamenti avrebbero potuto essere introdotti. Quest'apertura partecipativa non avrebbe forse fatto venir meno l'opposizione del fronte No TAV, ma avrebbe probabilmente anticipato di dieci anni il rifacimento del progetto (che poi avvenne in circostanze molto più difficili dopo gli scontri del 2005). E invece la Regione non fece nulla di tutto questo, se non in extremis negli ultimi mesi prima della tentata apertura del cantiere di Venaus, con l'istituzione della commissione Rivalta che però si limitò a un confronto, utile ma ristretto, tra tecnici espressione delle varie parti in causa ed ebbe vita breve. E finì così per assistere, impotente, alla nascita del più virulento e duraturo conflitto territoriale/ambientale della recente storia italiana.

Questo riguarda quello che la Regione avrebbe potuto fare *prima*. Ma è anche importante il *dopo*. Nei primi anni Novanta in seguito alle proteste avvenute nella valle del Rodano contro il progetto di TGV Lione - Marsiglia (Lolive 1999), la Francia decise di dotarsi di una legge che istituiva il dibattito pubblico preventivo sulle grandi opere sotto l'egida di un'autorità indipendente, la *Commission Nationale du Débat Public* (loi 2 février 1995, n. 95-101). Anche in Toscana, dove pure non si era verificato nessun conflitto paragonabile a quello della TAV, fu introdotto nel 2007 il dibattito pubblico sul modello francese. L'idea di consultare preventivamente i cittadini sui progetti di grandi infrastrutture è ora inserita nella legislazione nazionale (art. 22, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, «Codice

degli appalti»). La Regione Piemonte non ha, invece, compiuto nessun passo in questa direzione, come se non fosse riuscita a trarre alcuna lezione dalla vicenda della TAV.

La mia conclusione è che nella regione Piemonte il principio contenuto nello Statuto sulla partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche non è stato solo sistematicamente disatteso sia nella legislazione, sia nella prassi amministrativa, sia nei momenti di crisi; è stato soprattutto ignorato e probabilmente neppure compreso nella sua reale portata. Il confronto che ho appena abbozzato con altre regioni italiane mostra che scelte diverse sarebbero state possibili (e lo sarebbero tuttora).

Riferimenti bibliografici.

Allegretti, U. (2006), «Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti», *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 151-166.

Bobbio, L. (2010), «Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova», *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, pp. 119-146.

Bobbio, L. (a cura di) (2013), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma, Carocci.

Bobbio, L. e Ravazzi, S. (2006), «Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini», *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 89-112.

Bobbio, L. e Dansero, E. (2008), *La TAV e la Valle di Susa. Geografie in competizione*, Torino, Allemandi.

Bortolotti, F. e Corsi, C. (a cura di) (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Roma, Ediesse.

Casula, M. (2015), «Opportunity Structures for Citizens' Participation in Italian Regions: A Case Study», *Journal of Public Deliberation*, 11(2), Article 6.

Available at: www.publicdeliberation.net/jpd/vol11/iss2/art6

Fedi, A. e Mannarini, T. (a cura di) (2008), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli.

Fishkin, J. (2003), *La nostra voce*, Venezia, Marsilio.

Floridia, A. (2007), «Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione», *Stato e mercato*, 82, pp. 83-110.

Floridia A. (2012), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma.

Floridia, A. (2014), «Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy», *Rivista italiana di scienza politica*, 44(3), pp. 299-326.

Gastil, J. e Levine, P. (a cura di) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass.

Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. (a cura di) (2014), *Deliberative Mini-Public. Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, Ecpr Press.

Isernia, P., Bobbio, L., Fiket, I.; Manca, A. e Podestà, N. (2008), «La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo», *Stato e mercato*, n. 3, pp. 443-474.

Lewanski, R. (2013) «Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory' », *Journal of Public Deliberation*, 9 (1), Article 10.

Lewanski, R. (2016), *La prossima democrazia*, in <https://laprossimademocrazia.com/>

- Lolive, J. (1999), *Les contestations du TGV méditerranée : projet, controverse et espace public*, Paris, L'Harmattan.
- Mengozi, A. (2011), «Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna», *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n.1, pp. 33-38.
- Minervini, G. (2016), *La politica generativa: pratiche di comunità nel laboratorio Puglia*, Roma, Carocci.
- Morisi M. et Perrone, C. (a cura di) (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Torino.
- O'Miel, J. e Talpin, J. (2015), «Espace et conflits dans la participation. Luttres symboliques et matérialité d'une controverse autour de la localisation d'une mosquée à Florence», *Lien social et Politiques*, n° 73, pp. 33-52.
- Pomatto, G. (2015), «Interprétations agonistiques, dialogiques et élitistes: participation et conflit dans trois cas en Italie», *Participations*, 13(3), pp. 35-61
- Ravazzi, S. (2017), «When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective», *Critical Policy Studies*, 11(1), pp. 79-100.
- Regione Lazio (2010), *Il bilancio partecipato 2010*, in
http://www.regione.lazio.it/binary/rl_bilancio/tbl_contenuti/20_1216_bilancio_partecipato_di_genere_sociale_2010_def.pdf
- Revel, M. et al. (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte,
- Sintomer, Y. e Allegretti, G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2009.
- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steiner, J., (2012) *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.

[1] Professore Ordinario di Scienza Politica presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino.

[2] Ringrazio la dirigente del Consiglio regionale, arch. Silvia Bertini, per avermi fornito questi dati, insieme a altre informazioni sull'applicazione degli istituti di partecipazione.

Il paesaggio come obiettivo. Riflessioni a tre anni di distanza dall'inserimento dei paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato nella lista del patrimonio mondiale UNESCO

LUCILLA CONTE [1]

Sommario: 1. Il paesaggio tra Costituzione italiana, Convenzione Europea e riconoscimento UNESCO. 2. Il percorso della Regione Piemonte con riferimento alla candidatura e al successivo riconoscimento del sito "I Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato". 3. L'adozione delle Linee guida.

1. Il paesaggio tra Costituzione italiana, Convenzione Europea e riconoscimento UNESCO.

In Costituzione non è presente una definizione di paesaggio: l'art. 9, comma 2, rinviando alla nozione di paesaggio quale è presente nel linguaggio ordinario, statuisce che esso è oggetto di tutela da parte della Repubblica insieme al patrimonio storico e artistico della Nazione.

L'art. 9 Cost., prevede che il soggetto su cui grava il dovere di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (comma 1) e di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (comma 2) sia la Repubblica in quanto «una e indivisibile» (art.5 Cost.), ma anche le articolazioni (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) che nel loro insieme la costituiscono (art. 114 Cost., comma 1).

La tutela del paesaggio non appare completamente sovrapponibile alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett s) Cost.) e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali (competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.)[2].

La Corte costituzionale ha fornito un'interpretazione del concetto di paesaggio all'interno della Carta: «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale»[3].

Una ulteriore definizione di paesaggio è presente all'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Esso è identificato in un «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (comma 1).

Si tratta di una definizione che largamente si ispira all'art.1, lett. a) della Convenzione europea sul paesaggio (firmata a Firenze il 20 ottobre 2000) ove per paesaggio si intende «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, nel Preambolo di quel documento, hanno constatato come il paesaggio svolga «importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale

e sociale» e costituisca «una risorsa favorevole all'attività economica», e che, «se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato», possa «contribuire alla creazione di posti di lavoro». Il paesaggio, inoltre «coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea».

L'attenzione nei confronti del tema del paesaggio nasce in ambito internazionale a partire dalla Convenzione UNESCO sulla tutela del patrimonio mondiale del 1972 firmata a Parigi e ratificata in Italia con legge 6 aprile 1977, n.184. La Convenzione effettua una distinzione tra patrimonio *culturale* e patrimonio *naturale*.

Nel patrimonio culturale rientrano i monumenti (opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di "valore universale eccezionale" sotto il profilo storico, artistico o scientifico), gli agglomerati (gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno "valore universale eccezionale" dal punto di vista storico, artistico o scientifico), i siti (opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di "valore universale eccezionale" dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico).

Nel patrimonio naturale sono invece collocati i "monumenti naturali" costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni aventi "valore universale eccezionale" dal punto di vista estetico o scientifico, le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'*habitat* di specie animali e vegetali minacciate, che hanno "valore universale eccezionale" dal punto di vista della scienza o della conservazione, i siti naturali o le zone naturali rigorosamente delimitate aventi "valore universale eccezionale" dal punto di vista della scienza, della conservazione o della bellezza naturale.

Il paesaggio risulta quindi un ambito di indagine per definire, ai sensi della Convenzione, sia gli "agglomerati", sia i "siti". Soltanto in quest'ultimo caso però la relazione tra opere dell'uomo e la natura può intensificarsi per giungere quasi ad una fusione. L'elemento culturale così determinato dall'interazione tra uomo e ambiente ne costituisce dunque l'aspetto qualificante.

Il 22 giugno 2014 in occasione del 38° World Heritage Committee a Doha in Qatar, il sito "I Paesaggi Vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato" è stato riconosciuto come Patrimonio dell'Umanità UNESCO (50° sito UNESCO italiano).

Si tratta di un sito seriale, costituito da sei componenti: quattro di esse identificano un particolare legame tra il territorio e le tecniche di vinificazione (la Langa del Barolo; le colline del Barbaresco; Nizza Monferrato e il Barbera; Canelli e l'Asti Spumante), mentre le altre due (il Monferrato degli Infernot e il Castello di Grinzane Cavour) si ricollegano, in prospettiva storica, all'architettura del vino.

Di particolare interesse sono le motivazioni del riconoscimento: i paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato costituiscono una «*outstanding living testimony to winegrowing and winemaking traditions that stem from a long history, and that have been continuously improved and adapted up to the present day. They bear witness to an extremely comprehensive social, rural and urban realm, and to sustainable economic structures. They include a multitude of harmonious built elements that bear witness to its history and its professional practices*» (Criterion III). Essi, inoltre, rappresentano «*an outstanding example of man's interaction with his natural environment. Following a long and slow evolution of winegrowing expertise, the best possible adaptation of grape varieties to land with specific soil and climatic components has been carried out, which in itself is related to winemaking expertise, thereby becoming an international benchmark. The winegrowing landscape*

also expresses great aesthetic qualities, making it into an archetype of European vineyards» (Criterion V)[4].

I paesaggi vitivinicoli costituiscono dunque un paesaggio culturale, caratterizzato dalla tradizione della vinificazione che ha determinato nel tempo, da un lato, l'insorgere di caratteristiche peculiari del territorio, dall'altro, il radicamento di una vera e propria "cultura del vino" all'interno delle comunità.

Il riconoscimento UNESCO ha la funzione di iscrivere un sito nella lista del patrimonio mondiale: questo lo rende meritevole di una speciale protezione che travalica i confini regionali e nazionali.

Tuttavia la base per ottenere l'iscrizione è proprio la preesistenza di politiche attive a livello locale e regionale che identifichino lo speciale valore del sito e l'esigenza della sua protezione, e la loro implementazione in seguito al riconoscimento quale patrimonio mondiale dell'umanità.

Nel caso del patrimonio culturale, questa esigenza di "tutela continuata" è di maggiore complessità rispetto a quella che investe il patrimonio naturale: la tutela infatti non investe soltanto il sito nei suoi aspetti materiali, ma anche in quelli umani, di relazione e di percezione, che possano garantire – in questo caso – l'integrità e la perdurante esistenza del paesaggio.

Fondamentale è l'attivazione – secondo i rispettivi ambiti di competenza – del legislatore statale e regionale. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato in una sua recente sentenza che «nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche»[5].

2. Il percorso della Regione Piemonte con riferimento alla candidatura e al successivo riconoscimento del sito "I Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato".

La Convenzione Europea sul paesaggio rappresenta una presa di coscienza, da parte degli Stati membri, del suo crescente valore culturale e identitario. Ed è proprio a cavallo degli anni 2000 che si manifesta l'esigenza di adottare non solo una pianificazione territoriale (già in atto a partire dal 1997), ma anche una pianificazione di tipo paesaggistico[6]. La pianificazione territoriale ha infatti ad oggetto l'ambito conoscitivo-strutturale del territorio regionale suddiviso in ambiti di integrazione territoriale, la pianificazione strategica alla luce dei principali assi di sviluppo, la definizione di ruoli e funzioni esercitati dai diversi ambiti di governo del territorio. I criteri adottati non contemplano in via prioritaria il dato estetico che invece qualifica l'analisi paesaggistica.

Con la legge regionale del 16 giugno 2008, n. 14, recante "Norme per la valorizzazione del paesaggio", è stato introdotto il concetto di «qualità paesaggistica». La legge regionale recepisce la mutata sensibilità introdotta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 40) che all'art. 131, comma 1, definisce il paesaggio «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

La legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32, recante provvedimenti di adeguamento al Codice dei beni culturali e del paesaggio, istituisce la commissione regionale e le commissioni locali per il paesaggio.

Nel 2009 il Piano Paesaggistico regionale è adottato con D.G.R. n. 53-11975 del 4 agosto e successivamente innovato nel 2015 (con D.G.R. del 18 maggio, n. 20-1442). Anche il Piano Territoriale Regionale è aggiornato nel 2011 (D.G.R. n. 12-29783 del 21 luglio).

Nella relazione illustrativa al nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) si precisa come sia presente una esplicita complementarietà tra esso e il Piano Paesaggistico Regionale (PPR): essi partecipano al

processo di pianificazione volto alla gestione, salvaguardia e valorizzazione dei territori della Regione, ma secondo obiettivi specifici.

Il PTR, infatti, sviluppa tre obiettivi prioritari: 1) coesione territoriale: 2) policentrismo nel senso del riconoscimento dei sistemi urbani all'interno delle reti; 3) copianificazione. Il raggio di azione è dunque essenzialmente quello del governo del territorio e dell'attrazione territoriale anche sotto il profilo della sostenibilità economica e produttiva.

Il PPR fornisce, d'altro canto, una lettura strutturale delle caratteristiche paesaggistiche (sono individuati 76 ambiti di paesaggio) di cui è dotato il territorio piemontese, volta a favorire ed implementare politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio[7].

A partire dal 2013 – e contemporaneamente al progredire del percorso di candidatura dei Paesaggi vitivinicoli del Piemonte – il PPR è stato oggetto di una approfondita rilettura (sulla base delle osservazioni presentate dai soggetti interessati e dalle autorità aventi competenze ambientali di carattere strategico) cui ha fatto seguito una complessiva ricognizione dei beni paesaggistici. Tale ricognizione è stata integrata dalla consultazione con i Comuni piemontesi in merito ai beni presenti sul loro territorio (ex artt. 136 e 157 e 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio)[8].

La Regione si è inoltre attivata per fornire strumenti di protezione immediatamente operativi non soltanto per la *core zone* (zona di eccellenza), ma anche per la *buffer zone* o zona tampone o di servizio, comprendente 100 Comuni (D.G.R. 30 settembre 2013) del sito che si stava via via identificando e che già in precedenza aveva potuto beneficiare delle semplificazioni procedurali per accelerare le varianti urbanistiche (D.G.R. n. 87-13582 del 16 marzo 2010).

La funzione del PPR è di tipo conoscitivo, regolativo e strategico. Per queste sue caratteristiche e per gli obiettivi che persegue (*in primis* lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, ma anche la valorizzazione dei cosiddetti “paesaggi identitari” e la salvaguardia dei paesaggi agrari ove presenti) e per la previsione da parte dello stesso di un piano di monitoraggio dello stesso, rappresenta lo strumento che più di altri è in grado di implementare la tutela del sito iscritto nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità come paesaggio culturale.

Il paesaggio culturale, infatti, per la sinergia tra fattore antropico e naturale che lo caratterizza, necessita di una tutela continuata che non miri alla semplice preservazione, ma coordini in modo armonioso tali componenti.

3. L'adozione delle Linee guida.

Le Linee guida sono state adottate con D.G.R. n. 26-2131 del 21 settembre 2015 in attuazione dell'art. 33, comma 6 del Piano Paesaggistico Regionale. L'azione di analisi paesaggistica effettuata dal PPR si coordina e armonizza dunque con le Linee guida che forniscono prescrizioni di adeguamento dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi indirizzati agli enti preposti alla tutela del sito.

È opportuno considerare che le Linee guida non rappresentano ancora un adeguamento al Piano, ma ne costituiscono una prima modalità sperimentale di attuazione. L'adeguamento, ai sensi dell'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio deve infatti avvenire entro il termine di 24 mesi successivi all'adozione del PPR.

L'obiettivo e la *ratio* delle Linee guida consiste nella possibilità per i Comuni di conformare i propri strumenti di pianificazione al complesso delle previsioni del Piano Paesaggistico Regionale secondo criteri di coordinamento chiari e condivisi. Esse hanno dunque una funzione di supporto delle amministrazioni comunali nella revisione dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi e di coordinamento con l'analisi paesaggistica approfondita elaborata dal Piano. Dopo il riconoscimento,

infatti, si è aperta la fase – forse ancora più delicata e strategica – della conservazione nel sito delle caratteristiche che ne hanno garantito l’inserzione nella Lista del patrimonio mondiale. Risulta dunque essenziale una tutela sinergica attraverso strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica su scala regionale e provinciale e attraverso la pianificazione urbanistica a livello comunale.

I nuovi assetti del livello di governo provinciale e relativi alla costituzione di unioni di comuni per l’esercizio associato delle funzioni fondamentali di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta Legge Delrio) richiedono una particolare attenzione nel definire ambiti di azione stratificati e complessi soprattutto dal punto di vista della pianificazione strategica e cioè della condivisione tra i soggetti istituzionali afferenti ai livelli di governo che insistono sul sito nella condivisione di linee d’azione di medio-lungo periodo[9].

Gli obiettivi da perseguire nella revisione del PRG della *buffer zone*[10] (che in tutto o in parte interessa la quasi totalità dei Comuni del sito) sono raggruppati dalla Linee Guida in macro-aree di riferimento: 1) componente naturalistico-ambientale; 2) componente storico-culturale; 3) componente percettivo-identitaria; 4) componente morfologica-insediativa. Obiettivo trasversale è invece riconosciuto nella mitigazione di eventuali impatti pregressi e nella riqualificazione delle aree e dei manufatti insistenti sul sito nonché degli assi viari per garantirvi l’accesso.

Tra gli obiettivi generali da perseguire nella revisione del PRG di *core zone*[11], invece, vi è, in particolare la tutela dei contesti di valore scenico ed estetico e delle visuali, con particolare attenzione ai rapporti visivi fra *buffer zone* e *core zone* (Obiettivo n. 4)

L’aspetto percettivo legato al paesaggio risulta qui nella sua essenzialità. In particolare nelle Linee guida si sottolinea come occorra verificare la compatibilità delle previsioni del PRG in funzione della loro “sensibilità visiva” derivante dalla *Carta della sensibilità visiva*: più è alto il grado di visibilità di un’area, più andranno contenute le trasformazioni (ad esempio: inedificabilità, edificabilità condizionata alle modalità costruttive: altezze, disposizione dei fabbricati rispetto alle curve di livello, ecc.).

La Carta della sensibilità visiva, predisposta dalla Regione con la collaborazione delle province di Alessandria, Asti, Cuneo e dei 101 comuni interessati, si configura come una carta tematica che fornisce una lettura del territorio di tipo nuovo. Alla base vi è l’individuazione – condivisa e partecipata anche attraverso l’analisi sul campo – da parte dei Comuni dei migliori belvedere e percorsi panoramici del proprio territorio. I vari belvedere determinano un “bacino visivo” e, complessivamente considerati, forniscono le coordinate materiali per individuare le aree che costituiscono un affaccio sui paesaggi riconosciuti patrimonio dell’umanità dall’UNESCO, alle quali vanno garantite le relative condizioni di integrità e di intangibilità.

Le Linee guida contengono inoltre il riferimento alla manualistica elaborata dalla Regione in tema di adeguamento del regolamento edilizio, con un elenco sintetico delle principali normative. Anche in questo caso vi è una differenziazione per macro ambiti: inserimento paesaggistico e progettazione; recupero edilizio; interventi ambientali; edifici industriali; interventi edilizi su fabbricati esistenti.

Da ultimo, sono indicati i contenuti e le procedure per le varianti urbanistiche di adeguamento.

Si prevede che i Comuni attivino le procedure per il previsto adeguamento dei propri PRG attraverso l’avvio di un confronto tecnico con gli enti territoriali competenti (Regione e Provincia) nell’ambito del “Tavolo di Lavoro Preliminare” (TLP). Il TLP ha l’obiettivo di definire i contenuti della variante.

Al Comune spetta l’elaborazione dell’analisi paesaggistica di dettaglio: essa si propone di rendere visibili tutte le componenti che caratterizzano il paesaggio.

Con le leggi regionali 22 dicembre 2015, n. 26 e 29 dicembre 2015, n. 28 è stata introdotta una modifica all’art. 4 della legge regionale n. 32 del 2008: essa consiste nell’attribuzione alle

commissioni locali per il paesaggio del rilascio di un parere obbligatorio per gli interventi ricadenti sul sito *I Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato* inserito nella Lista del Patrimonio mondiale dell'UNESCO e nelle relative aree di protezione. Questa disposizione assume particolare rilievo nelle more del recepimento dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi alla luce delle Linee guida. La previsione è che in seguito all'adozione delle varianti urbanistiche di recepimento delle Linee guida, l'esame delle Commissioni locali per il paesaggio sia limitato ai soli interventi di nuova costruzione (salvo i casi di parere vincolante della Commissione ai sensi dell'art. 49, comma 7, della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 nel caso di interventi che ricadano in area individuata dal piano regolatore ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 56 del 1977). L'articolo 28 della legge regionale n. 26 del 2015, inoltre, ha riformulato gli articoli 3, 4 e 5 della legge regionale n. 32 del 2008 conferendo la funzione autorizzatoria in materia paesaggistica anche alle forme associative riconosciute dall'ordinamento giuridico per l'esercizio associato di funzioni degli enti locali. In questa fase risulta dunque particolarmente strategico il ruolo delle aggregazioni di Comuni non solo nella concreta gestione delle commissioni locali per il paesaggio (cui compete l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti ad autorizzazione paesaggistica), ma anche con riferimento al rilascio del relativo provvedimento di autorizzazione[12].

A testimonianza del ruolo centrale svolto dalle aggregazioni di Comuni all'interno di questo processo, la fase sperimentale dell'adozione delle Linee Guida ha preso avvio in collaborazione con il Comune di La Morra (che ha partecipato anche alla loro stesura), con il Comune di Costigliole d'Asti e con le Unioni di Comuni "Colline di Langa e del Barolo" e "Comunità collinare Vigne & Vini" con cui sono stati sottoscritti Protocolli di intesa nel 2015. Essa ha ad oggetto la costruzione dell'analisi paesaggistica e della carta della sensibilità visiva[13].

[1] Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Piemonte Orientale.

[2] Per una ricostruzione dei principali filoni interpretativi sulla definizione di paesaggio, cfr. B. Caravita, A. Morrone, *L'ambiente e i suoi confini*, in B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 41 ss. e, con particolare attenzione al dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, M. Ainis, *Articolo 9*, in M. Ainis, V. Sgarbi, *La Costituzione e la Bellezza*, La nave di Teseo, Milano, 2016, p.169 ss. Con riferimento alla distribuzione tra le competenze statali e regionali in materia di tutela dell'ambiente e valorizzazione dell'ambiente e sulla natura trasversale della competenza statale in materia dell'ambiente, così come ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, cfr., da ultimo, R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale* in www.federalismi.it, (18 maggio 2016), in particolare § 3, e A. Sterpa, *Il ruolo delle Regioni nella tutela ambientale*, in B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, cit., p.114.

[3] Corte cost., n. 367/2007, punto 7.1 del Considerato in Diritto.

[4] Il testo integrale della motivazione è consultabile al sito <http://whc.unesco.org/en/list/1390>. I criteri in base ai quali può essere effettuata l'iscrizione sono quelli contenuti all'art. 77 delle Operational Guidelines per l'iscrizione di un sito nella Lista del Patrimonio Mondiale. Essi si suddividono in criteri naturali e criteri culturali, UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, <http://whc.unesco.org/en/criteria>.

[5] Corte cost., sentenza n. 22/2016, Considerato in Diritto, punto 6.1.

[6] Il livello di governo regionale, al di là del riparto di competenze tracciato dall'art. 117 della Costituzione, appare quello dotato della maggiore sensibilità strategica nella individuazione delle direttrici di valorizzazione paesaggistica, anche in ragione della sua matrice storica, come rilevato da

S. Roda, *Alle origini di una Regione: la lunga storia amministrativa del Piemonte*, in questa *Rivista*, n. 2/2014, p.1: «il termine regione, a differenza ad esempio di quello di provincia, ha avuto nel tempo prevalentemente una connotazione geografica o fisica che definisce un'ampia porzione della superficie terrestre caratterizzata e distinta da alcuni elementi individuanti: la posizione geografica, la conformazione geologica, il clima e i fattori ambientali, il paesaggio, la flora e la fauna, ma anche caratteri storici, culturali e linguistici propri nonché quell'insieme di componenti sociali e sociologiche, comportamentali e di mentalità che possono essersi consolidate e fissate in continuità col medesimo, determinato spazio territoriale».

[7] Sulle caratteristiche e gli obiettivi dei piani paesaggistici, nonché sulla loro elaborazione concertata, M.G. Rodomonte, *Beni paesaggistici*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 280 e ss.

[8] Sul punto, con particolare riferimento ai vincoli paesaggistici *ex lege*, G. Sciuillo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto online*, n. 1-2/2012, § 3.

[9] Cfr., sul punto, C. Tubertini, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto online*, n.1/2016.

[10] Cfr. p. 48 ss. del testo delle *Linee guida per l'adeguamento dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi alle indicazioni di tutela per il sito UNESCO*, reperibili al sito http://www.regione.piemonte.it/territorio/dwd/paesaggio/linee_guida_Unesco.pdf.

[11] Cfr. p. 25 del testo delle Linee Guida.

[12] Sul punto, C. Tubertini, *op.cit.*, § 4, rileva che sono in atto in molte zone del Paese «processi di fusione, che portano come conseguenza la necessità di rivedere le reti di collaborazione preesistenti. Anche l'incremento dei processi di Unione – benché, quasi inspiegabilmente, i servizi culturali non compaiono tra quelli espressamente oggetto di esercizio associato obbligatorio – non può non avere un riflesso anche nei confronti delle reti e dei sistemi attuali, che vanno irrobustiti e ripensati in un'ottica di adeguatezza, anche per far fronte ai forti tagli ed al ridimensionamento dei servizi che hanno caratterizzato questi ultimi anni di crisi economica».

[13] C. A. Barbieri, *Contenimento del consumo di suolo come obiettivo e azione del governo del territorio*, in questa *Rivista*, n. 2/2016, p. 3, pone l'accento sulla «recente vitalità e innovazione della pianificazione su base intercomunale e unionale, con l'avvio in alcune Regioni, di una seconda generazione di piani associati del territorio locale».

Le pratiche consiliari nel processo di valutazione delle politiche pubbliche: un'esperienza del Consiglio della provincia autonoma di Trento

MAURO CECCATO E ANDREA MARGHERI^[1]

Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non impegna l'ente di appartenenza.

(ABSTRACT)

I Consigli regionali sono impegnati a consolidare le loro esperienze nell'ambito delle funzioni di controllo dello stato di attuazione e di valutazione degli effetti delle leggi e delle politiche. La legge provinciale trentina 28 marzo 2013, n. 5 ha disciplinato tali funzioni con alcuni tratti originali.

In primo luogo s'è istituzionalizzata l'idea che l'attività di controllo e valutazione si fonda sulla collaborazione fra Consiglio e Giunta, per guadagnare in termini di capacità di indirizzo e di governo, di produzione di idee e di elaborazione di soluzioni. Nel dettaglio, la legge provinciale n. 5 del 2013 istituisce il Tavolo di coordinamento per la valutazione delle leggi provinciali composto da una rappresentanza paritaria della maggioranza e della minoranza consiliare, e inoltre da un assessore. Al tavolo è affidata l'attuazione della legge e, soprattutto, del programma di valutazione delle leggi e politiche pubbliche predisposto d'intesa fra il Consiglio e la Giunta provinciale.

In secondo luogo, i contenuti dell'attività di valutazione e controllo sono declinati facendo riferimento alle pratiche maturate nell'esperienza di Progetto Capire promosso dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle province autonome^[2], ma anche valorizzando le pratiche e l'expertise degli uffici consiliari in materia di processo legislativo (ad esempio nell'utilizzo delle audizioni) e di qualità normativa.

Per meglio rappresentare questa esperienza, l'articolo illustra i tratti essenziali del processo valutativo condotto dal tavolo sulla legge provinciale che disciplina l'attività di cava. Gli esiti della valutazione hanno orientato una proposta di revisione della legge approvata recentemente dal Consiglio provinciale.

1. La funzione di controllo e valutazione delle leggi nei Consigli – cenni.

Per chi ha il compito di fare leggi è importante capire come le leggi approvate siano state attuate e in che misura abbiano apportato benefici alla collettività (Bobbio, 1999). In questo modo il legislatore può valutare meglio le proposte di abrogazione, di correzione o di soluzioni legislative alternative per superare le difficoltà attuative. Quest'attività di controllo ha registrato un notevole impulso nei Consigli regionali impegnati, dopo le riforme costituzionali del 1999-2001, nella riscrittura degli statuti per ripensare il loro ruolo (Bin, 2000; Carli, 2001; Vandelli 2002). In quest'ambito ha preso forma l'idea che le assemblee legislative abbiano un'importante azione da svolgere sul versante della valutazione delle politiche pubbliche (Martini-Sisti, 2002; Sisti, 2008)

Per i Consigli praticare il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche significa aprire un canale di scambio di domande, informazioni e riflessioni con i soggetti coinvolti nell'attuazione delle leggi, in primo luogo la Giunta. Gli elementi essenziali di questa forma di controllo consiliare sono almeno tre (Martini-Sisti, 2002).

Il primo consiste nel riconoscimento che, alla base di quest'attività, c'è un passaggio di informazioni, con tutto ciò che comporta in termini di relazioni tra i soggetti coinvolti e di soluzioni procedurali o organizzative.

Per realizzare questo passaggio il Consiglio deve possedere strutture e strumenti adeguati per focalizzare l'attenzione sulle questioni rilevanti e porre le giuste domande, e per leggere criticamente le risposte, diffonderne il contenuto, mantenere memoria di domande e risposte.

Nello stesso modo, all'esterno dell'assemblea, vi devono essere altri soggetti, in primo luogo la Giunta, preparati a rispondere in modo soddisfacente alle domande provenienti dall'organo legislativo. Tutti consapevoli del fatto che per rispondere a tali domande sarà spesso necessario avviare attività di raccolta, elaborazione ed interpretazione di informazioni complesse .

Il secondo elemento è il diritto-dovere dell'assemblea di chiedere conto dell'attuazione delle leggi per stimolare l'esecutivo e tutti i soggetti attuatori (enti strumentali, amministrazioni locali...) al rispetto dei compiti loro assegnati. Lasciati soli ad eseguire le leggi, gli apparati amministrativi sono facilmente preda di inerzia, avversione all'incertezza, resistenza al cambiamento (Crozier, 1991). I Consigli non sono in grado di ovviare direttamente a questi problemi, ma possono e devono agire per contenerli.

Il terzo elemento è l'innescio di processi di apprendimento sulla capacità delle politiche pubbliche di affrontare e risolvere un problema. Controllare, in questo caso, significa conoscere e meglio capire le modalità di applicazione delle norme, i problemi riscontrati durante i passaggi attuativi, i motivi di eventuali inadempienze o impasse, la capacità degli interventi promossi di produrre gli effetti desiderati.

Ciò implica il riconoscimento, da parte del Consiglio e della Giunta, che da tale attività possa nascere un gioco a somma positiva, dal quale entrambi guadagnino in termini di maggiore capacità di governo, produzione di idee, elaborazione di soluzioni. Un confronto che trovi fondamento nell'analisi di dati empirici e nella proposta di argomenti maturati dall'osservazione dell'esperienza. Un processo più collaborativo che conflittuale, che serva a capire meglio i fatti separandoli dalle ineliminabili differenze di valori (Martini-Sisti, 2007).

Si tratta di sfide cognitive complesse, che presuppongono l'utilizzo di metodi e strumenti diversi dai tradizionali strumenti di sindacato ispettivo. Le interrogazioni, le inchieste consiliari ecc. sono modalità essenziali per stimolare il confronto tra esecutivo-maggioranza e opposizione, ma la loro valenza informativa sull'attuazione e gli effetti delle leggi è meramente eventuale.

2. Le regole della valutazione in provincia di Trento: la l.p. 5/2013.

Nel recente passato, nel Consiglio della provincia autonoma di Trento si è cercato di soddisfare l'esigenza di conoscere com'è attuata una legge e gli effetti prodotti soprattutto inserendo nei testi legislativi l'obbligo in capo alla Giunta di informare periodicamente il Consiglio sulla loro implementazione. Il bilancio dell'esperienza maturata fino alla scorsa legislatura, conclusa nel 2013, presentava alcune criticità, non dissimili da quelle riscontrate nei Consigli regionali:

- la valutazione degli effetti delle leggi non era considerata un "core business" nel Consiglio, ancora centrato sul legiferare e sull'uso - talora massiccio - degli strumenti tradizionali d'indirizzo e controllo;

- la Giunta non sempre rispondeva agli obblighi informativi, pur registrandosi un aumento delle risposte, anche grazie ai solleciti del Consiglio;
- le relazioni erano eterogenee: alcune molte precise e accurate, altre meritevoli di integrazione;
- tranne eccezioni, il dibattito in commissione sulle relazioni era scarso o nullo; molto limitato pure l'utilizzo dei risultati a livello decisionale.

Nella convinzione che sviluppare la funzione di controllo serva anche per rafforzare il ruolo del Consiglio e tenuto conto delle difficoltà evidenziate dall'esperienza, alcuni esponenti della minoranza consiliare hanno promosso un'iniziativa legislativa, divenuta poi la legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5 (Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia).

La legge provinciale 5/2013 ha istituzionalizzato le funzioni di controllo e valutazione con alcuni tratti peculiari rispetto ad altre esperienze regionali.

Il percorso promosso dalla legge è fondato sulla collaborazione e la condivisione fra Giunta e Consiglio di informazioni su quanto è avvenuto dopo l'approvazione di una legge per creare occasioni di riflessione su come migliorare le politiche pubbliche disegnate dalla legge stessa. Ciò comporta raccogliere, produrre e condividere informazioni, porre domande ai soggetti attuatori e ai beneficiari delle politiche, sollecitare risposte.

La legge si articola in due capi. Nel primo individua strumenti, procedure e contenuti dell'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Il secondo capo razionalizza le norme già inserite in diverse leggi che pongono l'obbligo in capo alla Giunta o ad altri soggetti di informare periodicamente il Consiglio in merito all'implementazione della legge. Alcune previsioni normative sono uniformate, altre abrogate perché la legge ha finito di produrre effetti o perché si trattava di duplicazioni. Dopo quest'intervento le disposizioni vigenti che prevedono relazioni o clausole valutative sono 40 (di cui 9 clausole valutative). Rimane dello spazio, rimesso alla valutazione dei consiglieri, per ridurre ulteriormente il loro numero (cosa che si dovrebbe fare in base all'art. 3, comma 2, collocato nel capo I: a conferma del legame fra le due macropartizioni della legge).

La scelta dello strumento legislativo merita una considerazione. In effetti, la disciplina del capo I si colloca al confine di materie che potrebbero essere disciplinate a livello di regolamento consiliare, come accade altrove. La scelta opposta deriva in parte da considerazioni tattiche (difficoltà a modificare il regolamento interno, nel periodo in cui fu presentata l'iniziativa), in parte da considerazioni sull'opportunità di dare una veste elevata - quella della legge - a questioni che si riteneva dovessero assumere un valore strategico. A ciò si aggiunga, soprattutto, che la previsione di un programma e la definizione di contenuti della valutazione (articoli 3, 4 e 5) incide su attività già impostate in base a disposizioni legislative in vigore e, in particolare, a quelle modificate nel capo II; in altri termini, per reindirizzare delle attività definite su base legislativa s'è ritenuto che fosse necessario intervenire con disposizioni collocate al medesimo livello.

Fra gli elementi di originalità rispetto alle esperienze delle altre assemblee legislative c'è l'individuazione di un percorso istituzionale per sviluppare l'attività di controllo e valutazione. Infatti la legge impegna espressamente Consiglio e Giunta a un lavoro comune, fondato sulla collaborazione e la condivisione, con l'obiettivo di:

- superare l'idea che queste attività di controllo e valutazione implicino un rapporto controllore - controllato;
- rafforzare il principio che sia interesse comune capire se e come una legge/politica pubblica

funziona;

- verificare l'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche pubbliche per migliorare l'attività legislativa;
- promuovere e monitorare iniziative di semplificazione e sburocratizzazione.

Gli strumenti che rendono operativi questi concetti sono individuati nel primo capo della legge. Due di questi sono fondamentali per la sua applicazione, che è stata avviata nel 2014, primo anno della corrente legislatura. Sono:

- 1) il Tavolo di coordinamento per la valutazione delle leggi provinciali, che ha il compito di implementare l'attività di valutazione secondo il percorso disegnato dalla legge in un'ottica di condivisione Consiglio - Giunta delle attività da svolgere e delle informazioni prodotte;
- 2) il programma delle attività di controllo sullo stato di attuazione delle leggi provinciali e per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Obiettivo del programma è la promozione di attività finalizzate a verificare, anche attraverso la consultazione di cittadini e destinatari delle leggi o delle politiche, le modalità di applicazione delle norme approvate, i problemi riscontrati nei passaggi attuativi, i motivi di eventuali difficoltà e la capacità degli interventi realizzati di produrre gli effetti desiderati, nonché la formulazione di osservazioni per migliorare gli interventi pubblici e la regolazione normativa.

3. Il Tavolo di coordinamento per la valutazione delle leggi provinciali.

Negli organi dei consigli regionali che si occupano di valutazione delle leggi è ben visibile la tendenza a stabilire una composizione paritetica fra maggioranza e opposizioni, per sottolinearne il carattere *super partes* (d'Alonzo-Stroscio, 2014). Il tavolo istituito in provincia di Trento riprende sì quest'impostazione, ma vi aggiunge la piena partecipazione della giunta provinciale, nella persona di un assessore; a rigore, quindi, la pariteticità riguarda solo la componente consiliare del tavolo. La scelta è coerente con lo spirito della legge, fondato sulla collaborazione e la condivisione fra Giunta e Consiglio.

Il tavolo è stato insediato nel settembre 2014 ed è formato da un componente della Giunta indicato dal Presidente della Provincia e da quattro consiglieri provinciali, di cui due espressione delle minoranze. I consiglieri sono designati dal Presidente del Consiglio, previo parere della Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari. I componenti del tavolo nominano al loro interno un presidente.

Il tavolo costituisce la cabina di regia per l'implementazione della legge, perché oltre a elaborare la proposta del programma per il controllo e la valutazione, da sottoporre ai presidenti della Provincia e del Consiglio provinciale per l'approvazione, ne cura l'attuazione e l'aggiornamento. Al tavolo la legge affida anche il compito di proporre obblighi informativi oppure la soppressione o la modifica di quelli esistenti.

Con una modificazione inserita nella legge provinciale sulla trasparenza, approvata nel 2014, s'è affidato al tavolo il compito di promuovere e monitorare iniziative di semplificazione e sburocratizzazione.

Nell'impostare la propria attività il tavolo ha messo a fuoco l'obiettivo di produrre conoscenze utili per i consiglieri nei processi decisionali e di attirare la loro attenzione sulla funzione di controllo. Il primo impegno è stato creare meccanismi e strutture che rendessero i consiglieri promotori e committenti delle attività informative e che rafforzassero il loro senso di identificazione con la funzione di controllo.

Ciò comporta la presenza di strutture che, nella fase del disegno del metodo di lavoro, riservino attenzione alle esigenze conoscitive dei consiglieri; che siano pronte a mettere a loro disposizione le informazioni necessarie ad arricchire la discussione in commissione o in aula; che tengano i rapporti con gli uffici per svolgere attività di raccolta ed elaborazione delle informazioni; che curino la comunicazione delle informazioni, così da renderne agevole e proficuo l'uso nei processi decisionali. Il tavolo può contare sia su funzionari del Servizio legislativo del Consiglio sia su funzionari della giunta, dov'è stata creata un'apposita Unità di missione strategica per la valutazione dell'attività normativa. La loro collaborazione si è rivelata proficua per gli esiti del lavoro del tavolo.

4. Il programma delle attività di controllo sullo stato di attuazione delle leggi provinciali e la valutazione delle politiche pubbliche.

Il programma, approvato nel dicembre del 2014, ha stabilito un percorso di lavoro partendo dal comune interesse del Consiglio e della Giunta a capire se e come funziona una legge o una politica pubblica. Il programma si articola in tre sezioni.

Nella prima sezione sono individuate le leggi provinciali da sottoporre a controllo e valutazione. Considerata la portata innovativa di quest'attività e, quindi, il carattere sperimentale della sua prima applicazione, s'è convenuto di limitare l'attenzione a due leggi riferite l'una all'ambito delle politiche di welfare (la legge provinciale sull'edilizia residenziale pubblica), l'altra al settore economico (la legge provinciale sulle cave). La scelta è in linea con i criteri dettati dalla l.p. 5/2013, che dà la priorità alla valutazione di leggi che hanno maggior impatto sui cittadini (edilizia) o sono oggetto di possibile riforma (cave).

Recentemente è stato aggiornato il programma con la previsione di realizzare entro la legislatura la valutazione della legge provinciale sul benessere familiare e di quella sull'odontoiatria.

Questa sezione è completata dalla previsione di un monitoraggio dei regolamenti di esecuzione delle leggi non approvati. Il tema è connesso all'attuazione delle leggi, che spesso è condizionata dalla predisposizione di uno o più regolamenti. In quest'ambito gli uffici del Consiglio, dando sviluppo organico a richieste emerse, a livello politico, già prima dell'istituzione del tavolo, hanno verificato i casi di mancata adozione di regolamenti di esecuzione; su questa base gli uffici della giunta hanno reso palesi i motivi della mancata adozione e le eventuali criticità. Come si vede, anche qui è stata essenziale la messa a punto di forme di collaborazione fra uffici dell'assemblea e dell'esecutivo. Dall'indagine sono venute indicazioni utili a sollecitare l'approvazione dei regolamenti mancanti o volte a promuovere l'abrogazione o la modifica di disposizioni, quando la previsione legislativa dei regolamenti s'è rivelata non più attuale, ad esempio a causa di interventi legislativi successivi a livello provinciale o statale.

La seconda sezione del programma è dedicata alla revisione degli obblighi informativi vigenti. Quest'attività comporta l'analisi delle leggi che contengono clausole informative/valutative per verificare la tipologia, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili, sia per sollecitare l'invio di quelle mancanti, sia per formulare proposte di revisione, soppressione o introduzione di nuovi obblighi. In questo modo si vuole equilibrare la presenza di tali obblighi nei diversi settori della legislazione provinciale, concentrando l'attenzione sui provvedimenti a maggior impatto e rivedendo o eliminando gli obblighi meno significativi o superati. Con l'obiettivo di rendere più efficiente ed efficace questo canale di informazione, individuando le informazioni che realmente servono e devono pervenire per alimentare il ciclo legislativo. Quest'attività è stata portata avanti assieme alle commissioni consiliari arrivando a una revisione degli obblighi informativi contenuti nelle leggi, con la previsione di alcune abrogazioni e la riscrittura di altre disposizioni per rendere più efficace la

risposta.

La terza sezione è dedicata alla semplificazione e sburocratizzazione amministrativa. Il Tavolo è incaricato di selezionare le norme di semplificazione di maggior impatto, verificarne gli effetti in termini di miglioramento delle relazioni tra amministrazione e cittadini o imprese (riduzione di tempi, di costi amministrativi o informativi). Sulla base degli esiti il Tavolo - se del caso - proporrà ulteriori iniziative di sburocratizzazione. Anche quest'attività prevede l'audizione dei soggetti attuatori e la consultazione dei destinatari. In questa sezione è prevista anche una verifica delle disposizioni legislative e regolamentari desuete. Da quest'attività è nato un primo elenco di disposizioni abrogate, inserito nella legge collegata alla manovra di bilancio 2017 (che può procedere in tal senso in base alle disposizioni provinciali che disegnano la manovra di bilancio); un secondo elenco dovrebbe essere inserito nella prossima legge collegata. Anche in quest'operazione è stata importante la collaborazione fra gli uffici del consiglio, che hanno individuato le disposizioni da sottoporre a verifica sulla base di criteri astratti (es.: mancato finanziamento), e gli uffici della giunta (che hanno confermato o meno l'inattualità delle disposizioni in parola), sulla base dell'esperienza di comitati consiliari che a più riprese, a partire dal 1995, hanno prodotto proposte analoghe.

Da sottolineare come il programma preveda forme di consultazione dei cittadini e delle imprese, e di condivisione delle analisi finali con i soggetti attuatori e i portatori d'interesse. Le conclusioni sono disponibili nei siti del Consiglio e della Giunta. Ciò è conforme alla legge, in cui viene dato rilievo alla partecipazione e alla trasparenza (art. 6).

L'attività che deriva dal programma è stata abbastanza innovativa, pur non partendo da zero. E' stato necessario creare un linguaggio comune fra i consiglieri impegnati e i funzionari di supporto, e mettere a punto procedure di collaborazione tra uffici del Consiglio e della Giunta. La collaborazione è alla base di ogni iniziativa del programma e presuppone un bilanciamento fra le pratiche di lavoro degli uffici consiliari e della giunta, superando i diversi approcci e logiche caratterizzati dai ruoli propri di entrambi.

5. La valutazione della legge sulle cave.

La legge provinciale sulle cave del 2006 è stata oggetto della prima valutazione conclusa dal tavolo. Per questo motivo è servita per mettere a punto un metodo di lavoro valido anche per le prossime valutazioni.

L'analisi ha comportato raccogliere, produrre e condividere, nelle sedute del tavolo, informazioni sulle modalità di attuazione della legge e sui risultati ottenuti, ascoltare i soggetti attuatori e i portatori d'interesse, elaborare le valutazioni conclusive riportate in una relazione. Il tavolo ha compiuto questo lavoro in sette mesi (da marzo a dicembre 2015), con il supporto degli uffici della Giunta e del Consiglio, senza ricorrere a professionalità esterne. Il lavoro si è articolato in tre fasi.

La prima fase ha riguardato il controllo sullo stato di attuazione della legge. In pratica s'è verificato quanto è stato fatto rispetto alle previsioni normative, anche con riguardo ai tempi prefissati, annotando le criticità emerse. Gli esiti del controllo sono riepilogati in uno schema dove per ciascun articolo della legge sono indicati gli esiti della verifica, le evidenze e le criticità. Ad esempio, per l'articolo sulle autorizzazioni dell'attività di cava sono riportate le autorizzazioni rilasciate annualmente; come evidenza è annotata la modifica dell'articolo nel 2012 e le ricadute della procedura adottata in termini di semplificazione amministrativa. Il lavoro è stato svolto principalmente dai funzionari a supporto del Tavolo, e anzitutto da quelli dell'Unità di valutazione normativa della Giunta, che hanno fatto da tramite con il servizio della Giunta competente nella gestione della legge, che deteneva molte delle informazioni necessarie. Il rapporto è stato presentato e

discusso al tavolo interloquendo con l'assessore competente, supportato dai suoi funzionari. Ciò ha permesso ai componenti del tavolo di riflettere sull'attuazione della legge e individuare meglio i temi oggetto di successivo approfondimento che, definiti nella relazione quesiti valutativi, sono stati due:

- il primo ha riguardato gli effetti conseguenti all'assegnazione delle concessioni in base al regime transitorio della legge, che pone per la prima volta un termine alle concessioni, adeguandosi alla disciplina europea;
- il secondo ha riguardato i risultati ottenuti con l'istituzione del Distretto del porfido e delle pietre trentine nello sviluppo del settore.

Nella seconda fase, il tavolo ha innanzitutto realizzato un'analisi sul raggiungimento degli obiettivi della legge. Sul piano operativo, in questa seconda fase, la verifica è iniziata con una ricognizione della normativa vigente prima del 2006, richiamando gli obiettivi e le misure adottate per ricostruire, sia pure in modo minimale, il contesto in cui ha preso avvio il processo che ha portato all'approvazione della nuova legge. Quindi l'attenzione si è concentrata nel declinare i due obiettivi generali della legge (valorizzare le risorse estrattive nel rispetto delle esigenze di salvaguardia ambientale e di tutela del lavoro; favorire lo sviluppo integrato di una filiera produttiva locale) in obiettivi specifici, e nell'individuare, per ciascuno di essi, le misure collegate e i risultati ottenuti. Gli obiettivi specifici individuati sono stati sei e il periodo preso in esame per verificarne la realizzazione è stato il 2007-2014. A completamento della ricognizione è stata rappresentata l'evoluzione del settore estrattivo in Trentino, con dati sulle imprese, le cave pubbliche e private, l'occupazione e il fatturato.

Questo lavoro ha completato il quadro ricognitivo di riferimento al tavolo quale base su cui operare riflessioni e proposte per una revisione della regolamentazione. Inoltre, ha permesso di individuare in modo ragionato i soggetti da consultare, quali detentori di informazioni utili, in quanto soggetti attuatori o destinatari delle misure della legge, e di individuare una serie di argomenti da affrontare per dare risposta ai quesiti valutativi.

Nella terza fase, avviata nel mese di ottobre, i protagonisti sono stati soprattutto i componenti del tavolo, su un piano simile a quello, loro congeniale, delle consultazioni nel processo legislativo: solo che questa volta le consultazioni erano a valle dell'approvazione della legge. Di questo maggiore coinvolgimento rispetto alle prime due fasi ha risentito positivamente la stesura della relazione finale. A titolo d'esempio, fra i soggetti consultati ci sono i rappresentanti degli imprenditori del settore estrattivo, i sindacati, i comuni coinvolti nella concessione e vigilanza relativa alle cave, i soggetti incaricati di supportare il distretto del porfido, i rappresentanti degli usi civici.

Le considerazioni degli *stakeholder* sono state rappresentate in modo sintetico e organizzate per tematiche omogenee nel capitolo "Consultazioni delle parti interessate" della relazione finale. La relazione è stata presentata nel mese di dicembre 2015 ai media e inviata ai Presidenti del Consiglio, della Giunta, all'assessore e al presidente della commissione consiliare competenti. La relazione, inoltre, è stata "restituita" ai soggetti coinvolti nelle consultazioni. I risultati sono consultabili anche in un'apposita sezione dei siti del Consiglio e della Provincia.

La relazione contiene una sintesi ragionata delle informazioni e dei dati rilevati nelle tre fasi. Nel primo capitolo informa sugli esiti della verifica dell'attuazione della legge, evidenziando il contesto, le finalità, gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici della legge, nonché gli strumenti per la pianificazione, la gestione e la valorizzazione del settore estrattivo.

Per meglio rappresentare il quadro conoscitivo del settore, nel secondo capitolo, sono riportate tabelle, grafici, dati di sintesi sull'andamento dell'attività estrattiva delle pietre trentine e del porfido, anche antecedenti la legge provinciale del 2006.

La relazione nel valutare gli effetti della legge dà conto dei risultati conseguiti dalle misure previste, rappresenta le considerazioni dei soggetti consultati dal tavolo e si conclude con le osservazioni finali,

condivise da tutti i componenti del tavolo, che avanzano alcune proposte per migliorare la politica disegnata dalla legge provinciale e superare le criticità emerse nell'analisi.

Nel 2016, le proposte desumibili dalla relazione sono state riprese in due progetti di legge, uno a firma dell'assessore competente, l'altro del consigliere presidente del tavolo. Una terza proposta, anch'essa presentata da un componente del tavolo, non è confluita nel testo della legge di riforma approvata dal Consiglio nel febbraio 2017, a ideale conclusione del processo.

6. Alcune considerazioni conclusive.

I primi esiti dell'attività del tavolo hanno rafforzato la convinzione dell'utilità di una funzione capace di produrre conoscenze utili per i consiglieri nei processi decisionali del ciclo legislativo e per attrarre la loro attenzione sulla funzione di controllo.

Gli esiti della valutazione, in primo luogo, hanno reso tutti più consapevoli dell'utilità di far discutere i *policy makers* sull'attuazione e l'efficacia delle leggi adottate, assumendo come punto di partenza elementi di evidenza empirica e non soltanto valori e interessi precostituiti.

In secondo luogo, hanno evidenziato che un'attività conoscitiva avviata con metodi declinati dalle esperienze e competenze consiliari integrate da quelle dell'esecutivo consentono di elaborare informazioni in tempi utili ai *policy makers* per produrre osservazioni, riflessioni o più semplicemente occasioni di approfondimento. I limiti conoscitivi degli strumenti adottati vanno naturalmente riconosciuti. Qui non si tratta di metodologie alternative alle tecniche più sofisticate proprie degli analisti di valutazione, che forniscono informazioni più complesse, ma semmai di dare delle indicazioni su necessità di approfondimento, da indagare con strumenti come l'analisi controfattuale.

L'obiettivo prossimo del tavolo è quello di tradurre i principi della valutazione in una pratica corrente. In proposito il tavolo, cogliendo l'occasione di un confronto con le commissioni sull'aggiornamento delle clausole valutative, ha avviato una riflessione sulle possibilità di un maggiore coinvolgimento delle commissioni nella valutazione, a partire dalla selezione delle leggi da valutare.

Si tratta di un obiettivo su cui si possono fare alcune considerazioni generali che forse possono essere estese a tutti i Consigli.

La prima considerazione riguarda la strategia del Consiglio. Nelle amministrazioni pubbliche vi sono molti progetti iniziati e programmi avviati senza che nessuno sappia realmente perché ciò viene fatto e quali sono gli obiettivi finali. Se mancano indicazioni chiare da parte del vertice del Consiglio sulle prospettive della funzione di controllo e valutazione sarà più difficile per i dirigenti definire gli obiettivi da perseguire e impegnare i propri collaboratori nella loro realizzazione.

La seconda considerazione riguarda l'approccio dei consiglieri al tema. Se l'esigenza di conoscere cosa succede dopo l'approvazione della legge non è abbastanza avvertita o riconosciuta ogni iniziativa, per quanto ben fatta, è destinata a perdere gran parte della sua efficacia. Si tratta di un passaggio indispensabile per un sistema ancor troppo teso a preparare nuove leggi, piuttosto che a verificare l'utilità di quelle approvate. All'impegno politico e civile che si chiede ai consiglieri si deve, quindi, accostare un'attività di informazione e aggiornamento che li orienti sul percorso di sviluppo della funzione di controllo e valutazione, che risponda alle loro esigenze conoscitive e aumenti la consapevolezza del loro ruolo e delle loro responsabilità.

La terza considerazione riguarda lo snodo delle professionalità e delle strutture tecniche del Consiglio. Un piano anche apprezzabile di sviluppo può essere vanificato se il Consiglio non dispone di adeguate professionalità dedicate all'analisi delle politiche pubbliche. Le esperienze hanno reso chiaro come le competenze di stampo prevalentemente giuridico-amministrativo, in possesso della maggior parte del

personale presente nelle assemblee, non sono sufficienti ad affrontare le sfide cognitive legate all'obiettivo di valutare le politiche.

Riferimenti bibliografici.

Bin R. (2000), *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 456- 466.

Bobbio L. (1999), *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *IterLegis*, n. 4, pp. 323-323.

Carli M. (2001), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino.

Crozier M. (1991), *Il fenomeno burocratico*, Etas libri, Milano.

d'Alonzo F., Stroschio A. (2014), *Gli organismi istituzionali dedicati alla verifica dell'attuazione delle leggi e alla valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee legislative regionali*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3, pp. 1-10.

Martini A., Sisti M. (2002), *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 6, pp. 929-951.

Martini A., Sisti M. (2007), *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in *Informaires*, n. 33, pp. 13-21.

Sisti M. (2008), *Il ruolo delle assemblee legislative nella valutazione delle politiche pubbliche. Qualcosa sta cambiando*, in *Informaires*, n.35, pp. 5- 11.

Vandelli L. (2002), *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 6, pp. 917- 921.

[1] Funzionari del Servizio legislativo del Consiglio della provincia autonoma di Trento. Sebbene l'articolo sia il risultato dello studio congiunto degli autori i paragrafi 1, 2, 5 e 6 sono attribuibili ad Andrea Margheri, i paragrafi 3 e 4 a Mauro Ceccato.

[2] Il progetto Capire (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) ha la missione di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche pubbliche in seno alle assemblee legislative. Alle attività di Capire partecipano rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli che aderiscono al progetto. Alla base del progetto vi è l'idea che le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni al fine di capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge e se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'adozione di quella legge. Per approfondimenti: www.capiire.org.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

L'archivio dell'avvocato Bianca Guidetti Serra. Prime considerazioni

FRANCESCO CAMPOBELLO[1]

Il presente contributo trae spunto e sviluppo dalla relazione tenuta in occasione dell'Incontro di studio sull'Archivio di Bianca Guidetti Serra il 24 febbraio 2016, a Torino presso la Fondazione per l'Avvocatura Torinese "Fulvio Croce".

1. Introduzione.

L'archivio di Bianca Guidetti Serra, conservato presso il Centro studi Piero Gobetti, a Torino, racchiude nei suoi oltre seicento faldoni la storia biografica e lavorativa dell'avvocato, attraversando quasi tutto il XX secolo.

Anche se la storia personale e professionale dell'avvocato Guidetti Serra è legata soprattutto alla storia della città di Torino e più in generale della Regione Piemonte, tuttavia le sue battaglie non sono state affatto limitate al solo ambito locale. Bianca Guidetti Serra (Torino 19 agosto 1919 – Torino 24 giugno 2014) ha esercitato dal 1947 al 2001 come avvocato penalista, del lavoro e di famiglia a Torino. È stata, come è noto, la forza motrice dei giuristi democratici, ha contribuito a molte battaglie civili come avvocato militante, è stata parte attiva della società civile e della sinistra ricoprendo anche incarichi istituzionali nella Camera dei Deputati (X legislatura) e nel Consiglio Comunale di Torino[2]. L'avvocato Guidetti Serra ha avuto un ruolo centrale in processi, che sono rimasti il simbolo di svolte, politiche e processuali, nella Torino del secondo Novecento. Pioniera nella difesa dei soggetti deboli, ha partecipato a molti processi, di cui abbiamo preziosa documentazione nell'archivio professionale[3]. Essi sono stati utilizzati come occasione per mettere in discussione alcuni istituti giuridici civili, penali, processuali e per far riflettere, attraverso le argomentazioni e le considerazioni svolte nelle arringhe, sull'intero sistema sanzionatorio del codice Rocco.

Bianca Guidetti Serra si era formata culturalmente e politicamente durante il Ventennio; ma, già nel 1938, si era schierata contro il fascismo al momento dell'emanazione delle leggi razziali, insieme ad un gruppo di giovani amici, alcuni dei quali di famiglia ebraica, tra cui Primo Levi ed Alberto Salmoni, che diverrà suo marito. Laureatasi in Giurisprudenza nell'estate del 1943, dopo l'armistizio aderì alla Resistenza, nelle file del Partito comunista, responsabile femminile del settore *Centro cittadino*; in tale contesto il suo impegno principale fu dedicato a organizzare quel movimento femminile unitario tra le varie componenti politiche del CLN che prese il nome di «Gruppi di difesa della donna e per l'assistenza ai combattenti della libertà», e di cui Bianca Guidetti Serra fu attiva promotrice a Torino insieme ad Ada Gobetti, esponente del Partito d'Azione[4].

Nel dopoguerra proseguì l'attività politica ricoprendo alcuni incarichi presso la Camera del Lavoro di Torino e prestando assistenza nell'Ufficio legale del sindacato sino al 1947 quando si dedicò all'attività professionale, che avrebbe continuato a svolgere fino al 2001, soprattutto come avvocato penalista[5].

Nonostante avesse concluso la sua militanza nel Partito Comunista Italiano nel 1956, dopo l'invasione

da parte dell'Unione Sovietica dell'Ungheria, rimase però sempre legata per tutta la vita agli ambienti della sinistra comunista e socialista e, poi, extraparlamentare. Nell'archivio infatti sono conservati molti materiali del e sul PCI fino allo scioglimento e sugli eredi sino al Partito Democratico, oltre che delle varie formazioni politiche di estrema sinistra dal 1967. Il suo legame con il Partito Comunista Nell'ambito del suo legame con il mondo del Partito Comunista si colloca la sua seconda esperienza nel Consiglio Comunale di Torino come indipendente nel PdS (Partito democratico della Sinistra). Con la fine della militanza partitica intensificò il suo ruolo professionale, sempre rimanendo molto sensibile all'impegno civile e sociale esercitato anche tramite associazioni culturali e politiche tra le quali il Centro studi Piero Gobetti, l'Anfaa (Associazione nazionale famiglie adottive e affilianti), l'Uces (Unione contro l'emarginazione sociale), l'Udi (Unione Donne Italiane), l'Associazione Giuristi Democratici[6].

Dall'analisi della documentazione emerge una netta scelta, anche fuori dal contesto politico, di esercitare accettare il ruolo di difensore nei processi penali in cui gli imputati erano soggetti deboli. Si segnalano comunque rari processi in cui intervenne come parte civile, stante la particolare percezione di ingiustizia derivante dalla commissione del fatto illecito. È significativa una causa in cui Guidetti Serra si costituì parte civile per i maltrattamenti subiti dai pazienti psichiatrici detenuti a Villa Azzurra a Collegno per opera del dottor Coda[7].

Molti sono gli esempi di come intendeva l'esercizio della professione tra cui i numerosi processi da lei patrocinati che vedevano come imputate donne accusate di omicidio o tentato omicidio dei propri uomini, mariti o fidanzati (molti sono i casi di ragazze minori) in contesti di accertata violenza domestica. In questi casi la Guidetti Serra cercava di valorizzare le attenuanti previste dall'ordinamento ai fini del calcolo della pena che portarono in alcuni casi addirittura ad irrogare una pena inferiore alla moglie che aveva tentato di uccidere il marito rispetto a quella comminata nel processo al marito accusato di lesioni. In altri casi la sua difesa riuscì ad ottenere una derubricazione del titolo di reato da tentato omicidio al reato di lesioni. Dal punto di vista delle pene si segnala poi il positivo risultato che spesso otteneva rispetto alla pena richiesta dal Pubblico Ministero, cosa ancora più rilevante se si considera che sia la magistratura che il foro - oltre che la società nel suo complesso - erano poco attenti alle questioni di uguaglianza di genere in un clima di generale diffusione e tolleranza di episodi di violenza domestica. Nelle sue arringhe ben evidenziava il contesto sociale spesso drammatico da cui provenivano tanto gli imputati quanto le vittime: si trattava infatti di famiglie che dovevano affrontare al loro interno problematiche, spesso intrecciate tra di loro, quali la prostituzione, la dipendenza da sostanze psicotrope, le malattie mentali, la scarsa alfabetizzazione, il degrado economico e culturale. Nei documenti conservati si trovano spesso a margine degli atti processuali commenti e opinioni che si presume venissero poi utilizzati durante le arringhe e che testimoniano l'opinione personale della Guidetti Serra sulle cause che trattava.

2. Gli archivi degli avvocati: un'importante fonte per lo studio della storia del diritto.

Il progetto di riordino e catalogazione dell'archivio professionale e personale di Bianca Guidetti Serra muove dal convincimento ormai riconosciuto della necessità di una crescente valorizzazione della documentazione prodotta dalla professione forense come fonte per la storia del XX secolo. Ne sono una conferma alcuni incontri scientifici, in Italia e all'estero, in cui tale valenza rispetto al processo generale di costruzione della memoria novecentesca è stata al centro degli interventi di storici, archivisti, sociologi del diritto, giuristi e avvocati[8].

Sono specialmente gli archivi degli avvocati impegnati politicamente, anche a livello nazionale, a essere ormai considerati una preziosa fonte di documentazione inedita che può contribuire allo studio

della storia, del diritto e della società[9]. Si possono segnalare ad esempio il fondo Angiolo Gracci, depositato e inventariato presso l'Istituto della Resistenza in Toscana, e quello di Nicole Dreyfus (che con Bianca Guidetti Serra fece parte della delegazione organizzata nel 1959 dalla Federazione internazionale delle donne democratiche nelle carceri nella Spagna di Franco) in corso di acquisizione da parte della *Bibliothèque de documentation internationale contemporaine*. Come detto, i casi finora ricordati si riferiscono ad avvocati militanti (*cause lawyers*) che hanno esercitato il ruolo di avvocato a fianco degli emarginati, dei soggetti più fragili, partecipando attivamente alla difesa dei diritti civili e sociali, spesso esercitando ruoli di primo piano in processi esemplari con imputati politicamente esposti. Si tratta dunque di soggetti che scelgono di mettere i loro saperi tecnico professionali al servizio di un impegno politico: a questa categoria appartiene certamente anche Bianca Guidetti Serra. Va comunque notato che la rilevanza degli archivi degli avvocati coinvolge l'intera categoria professionale. In una prospettiva di medio termine essi possono rivelarsi per lo studio della storia del diritto un'utile fonte alternativa e integrativa rispetto alla documentazione conservata dagli uffici giudiziari[10].

3. Il progetto di riordino dell'archivio.

L'archivio è composto da circa 640 faldoni che corrispondono a 70 metri lineari di documentazione. Le carte sono state destinate al Centro studi Piero Gobetti con donazione dalla stessa Bianca Guidetti Serra[11]. L'archivio è stato dichiarato di interesse storico particolarmente importante dal soprintendente archivistico per il Piemonte e la Valle d'Aosta, Marco Carassi, il 30 giugno 2006[12]. La documentazione è affluita in gran parte al Centro Gobetti al momento dell'atto di donazione e dopo la morte dell'avv. Guidetti Serra (giugno 2014) essa è stata integralmente versata. Il progetto di riordino dell'archivio di Bianca Guidetti Serra ha un'importante valenza archivistica, storica, culturale e civile. Sul 'piano archivistico' il progetto permette di descrivere le carte di uno dei più importanti «avvocati militanti» del nostro Paese. Sul 'piano culturale' il riordino dell'archivio metterà a disposizione degli studiosi una fonte preziosa per l'analisi della storia del diritto e della giurisprudenza in Italia in relazione all'evoluzione del costume e ai principali avvenimenti storici e politici. Quanto infine al 'piano civile' la realizzazione del progetto restituirà nei suoi vari contorni la figura di una protagonista del nostro tempo che può rappresentare un esempio sul piano dei valori per le nuove generazioni[13].

L'archivio di Bianca Guidetti Serra può essere suddiviso in serie omogenee che danno il senso delle molte aree di interesse dell'avvocato. In primo piano vi sono naturalmente le carte relative agli atti processuali penali, nettamente maggioritari in confronto a quelli civili. I fascicoli penali attraversano molti filoni omogenei, creando delle vere e proprie serie archivistiche. Per importanza storica vanno certamente ricordati i processi che lo stesso avvocato definiva politici: in particolare i processi dei movimenti studenteschi e operai. Essa ha infatti avuto un ruolo di primo piano come avvocato della contestazione giovanile e operaia degli anni 1968-1977, nel processo sulle schedature Fiat[14], nei primi processi sulla salute in fabbrica e a tutela dell'ambiente, nella tutela dei diritti sindacali, e più in generale nella difesa degli ultimi: dai carcerati, alle donne, ai minori e in particolare agli orfani[15]. Questo tipo di documentazione, oltre ad essere fonte diretta per la ricostruzione di una intera vita professionale e di momenti significativi della storia giudiziaria italiana, offre un vasto materiale documentario come fonte indiretta per i molteplici contesti che incrociano nel campo della storia sociale e politica del secondo Novecento italiano. La tipologia dei documenti comprende in genere: sentenze e ordinanze giudiziarie; trascrizioni di interrogatori; perizie di esperti presentate ai tribunali; ritagli e pagine di giornali o riviste con articoli in merito ai relativi processi; opuscoli o saggi di documentazione giuridica e più in generale sociale attinente al caso; note e appunti manoscritti; lettere. Rispetto alla consultazione degli studiosi degli archivi professionali di avvocati si pone la

questione del confine tra le carte che possono essere consultate e citate e ciò che invece è oggetto di riservatezza, tenuto conto, ovviamente, dei vincoli cui può essere soggetta la documentazione dei procedimenti processuali[16].

Accanto all'attività professionale, le carte restituiscono le tracce dell'impegno civile e politico di Bianca Guidetti Serra prima nei Gruppi di difesa della donna durante la Resistenza, poi con la militanza nel PCI dal 1943 fino alla rottura nel 1956, ancora attraverso l'attività nel sindacato CGIL subito dopo la Liberazione, e poi come promotrice di varie associazioni e membro di delegazioni all'estero in difesa dei diritti umani (Paraguay; Spagna in due occasioni: 1959 e 1973, quando presenziò come osservatrice al processo contro i «dieci di Carabanchel» e le *Comisiones Obreras*) e viaggi di amicizia (Russia, Cina negli anni della rivoluzione culturale), e infine in difesa dei diritti civili in Italia e all'estero. Tale impegno, come vedremo, si è concretizzato anche attraverso la presenza in ruoli istituzionali. I documenti raccolti nei faldoni sull'impegno civile sono i più vari e difficilmente riconducibili a una tipologia uniforme: si tratta di materiali a stampa e manoscritti, ciclostilati, dattiloscritti o fotocopie[17] che coprono i molteplici ambiti del suo impegno, l'azione relativa a partiti, sindacati, associazioni, sedi istituzionali in cui e con cui ha operato a livello locale, nazionale o internazionale.

4. La salute in fabbrica come diritto. Il caso dell'Ipca di Ciriè.

L'avvocato Guidetti Serra nella stagione delle lotte che ha condizionato gli anni '70 e '80 del secolo scorso si è concentrata anche nella difesa del mondo operaio, in particolarmente in quello organizzato, non solamente sindacale. Le condizioni del lavoro nelle fabbriche e la qualità della salute divenivano, quasi per la prima volta, strumenti di contrapposizione al sistema di produzione industriale. Le morti per malattie professionali, soprattutto, all'interno delle industrie aprirono anche a livello processuale un nuovo modo di affrontare il tema: non più soltanto in termini risarcitori, ma anche nella volontà di riformare e ripensare il modello industriale italiano. Il suo costante impegno in tale settore contro «*le fabbriche della morte*» la fecero divenire il punto di riferimento in questo ambito anche grazie ai primi processi Eternit e Ipca[18].

Più in generale Bianca Guidetti Serra in qualità di avvocato penalista si era spesso interrogata su questioni di fondo del diritto penale, come per esempio sulle cause della devianza[19], ma con riferimento alle morti per le condizioni di lavoro il suo sforzo intellettuale si fece più intenso.

A tal riguardo nella documentazione manoscritta, conservata nell'archivio, sul processo alla fabbrica chimica Ipca di Ciriè, vi sono alcuni appunti in cui l'avvocato riporta le sue riflessioni durante gli interrogatori degli imputati.

Scriveva, infatti, Bianca Guidetti Serra che: «Interrogativo che non è solo perplessità, è credo dubbio lancinante [...] perché avrebbero voluto tanti morti? Tanti offesi nella loro integrità? Perché, mi correggo, avrebbero accettato il rischio? [sono] imputati particolari perché non collocabili nelle consuete sistemazioni. NO: sono imputati colti (o quantomeno laureati) con tradizione familiare di imprese, socialmente ben collocati, insomma capaci di intendere e di volere»[20].

Dagli appunti risulta però che le motivazioni difensive sia processuali sia pubbliche, attraverso i mezzi di stampa, non dissiparono le perplessità dell'avvocato.

Come è noto molte malattie professionali hanno una lunga fase in cui i sintomi non si rivelano, e, forse, questo aveva determinato nell'imprenditoria una criminale disinvoltura nel trascurare le conoscenze scientifiche sulla nocività già acclamate confidando in una prospettiva d'impunità. Le lotte politiche e sindacali di quegli'anni contribuirono fortemente al miglioramento delle condizioni di lavoro nelle fabbriche e alla consapevolezza della possibile nocività delle produzioni industriali. Al

contempo il miglioramento delle tecniche mediche e la maggiore consapevolezza scientifica dei danni di certe lavorazioni, specie nel settore chimico, avevano progressivamente portato già nella prima metà del Novecento al superamento di alcune modalità di produzione. Il contesto sociale e politico intorno alla fabbrica Ipca di Ciriè aveva invece probabilmente permesso di procrastinare tali lavorazioni fino agli anni Settanta, quando la mediaticizzazione del caso Ipca aveva costretto le autorità poste ai controlli e la magistratura a intervenire[21].

Al contrario si possono leggere alcune sue riflessioni sulla sempre attuale dicotomia tra salute e lavoro, inteso come elemento di un sistema economico produttivo, che indicano con chiarezza le responsabilità: «[...] gli interrogativi di cui dicevo prima sono i perché di una società costruita in un determinato modo [...] i perché di una forse non utopica speranza di modificazione. Questa società dicevo, e per stare più coerente al processo, la concezione del lavoro che la permea. Concezione del lavoro inteso come "quell'attività" atta a produrre qualcosa a prezzo accettabile, e quando è accettabile questo prezzo? [...] insomma i conti, proprio i conti debbono tornare, nel senso di dare un vantaggio, il profitto. Questo è il prezzo accettabile. In questa fenomenologia spietatamente legata al concreto alle cose, ai fatti umani, le caratteristiche psichiche e fisiche degli uomini e delle donne, le loro capacità attitudinali, la resistenza alla fatica, l'impegno alla disciplina esecutiva, vengono necessariamente e rigorosamente commisurate secondo una struttura di lavoro che deve essere incentivante. In questo modo la donna e l'uomo si reificano, non divengono ma sono considerati cose [...] E si badi, questa grave degradazione dell'umano, appare tanto più evidente perché il compenso, la remunerazione spesso non sono neppure rappresentativi della soddisfazione e dei bisogni essenziali articolazione essenziale che travolge i valori umani [...]»[22].

Il ventennio '55 - '75 è forse il primo vero momento di svolta culturale e legislativa in merito al diritto alla salute anche fuori delle fabbriche. Il Ministero della sanità nasce nel 1958, scorporando le funzioni di controllo e regolamentazione dell'igiene e della sanità pubblica dal Ministero dell'interno al quale dai tempi dell'unificazione italiana erano attribuite[23]. Se l'attuazione tardiva dell'art. 32 della Costituzione ha portato all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale solo nel 1978[24], ancora posteriore, e non costituzionalmente esplicitata, è la tutela dell'ambiente[25]. Proprio per questo motivo, negli anni 1979-1990 le principali evoluzioni giuridiche del problema definitorio, e conseguentemente risarcitorio, del diritto alla salute derivarono dalla giurisprudenza, in specie costituzionale[26].

5. Dalla militanza all'attività professionale.

Nell'immediato dopoguerra la Guidetti Serra continuò il suo impegno politico sia tramite l'attività professionale presso la Camera del Lavoro di Torino, nell'ufficio legale, sia tramite la militanza attiva nel sindacato tessile (comparto quasi interamente composto da maestranze femminili).

Dell'impegno come sindacalista la Guidetti Serra ricordò, nella sua autobiografia[27], il difficile equilibrio tra la contrapposizione fisiologica con i datori di lavoro e, al contempo, la diffidenza dei lavoratori da tempo abituati a un sindacato gracile e debole, spesso più sensibile alle esigenze di produzione che a quelle della tutela degli impiegati. Nonostante le proposte di impegno politico su scala nazionale che le furono avanzate in quegli anni, Bianca Guidetti Serra preferì mantenere il suo impegno in ambito locale pur impegnandosi in battaglie che avevano valenza politica generale.

Significativo esempio di questa scelta fu il rifiuto dell'offerta di divenire membro del Comitato direttivo nazionale della Cgil. In una lettera del 7 ottobre 1947 inviata a Caterina Piccolato[28] così motivava il suo rifiuto: «Cara Piccolato poiché non percepisco stipendio fisso il sospendere ogni tanto il lavoro mi arreca danno economico da parte dei miei pochi clienti. [...] In un modo o nell'altro non credo di venire meno al mio dovere di fronte al Partito. Infatti il mio lavoro ed il mio studio sono in

sua funzione»[29]. La neo avvocatessa aveva da poco ottenuto l'abilitazione per esercitare come procuratore legale e si era persuasa dell'inopportunità di fare «la funzionaria a vita». Scelta di cui non si è mai pentita; interruppe l'attività sindacale con la Cgil, ma come emerge anche dalle carte d'archivio, non rinunciò mai a una stretta collaborazione con il 'suo' sindacato[30].

Laureatasi in Giurisprudenza il 2 Luglio del 1943, decise di praticare la professione forense con uno spirito di servizio alla collettività: «sono sempre stata più interessata al rapporto umano con le persone che mi capitava di difendere piuttosto che al diritto in sé, in un certo senso non sono mai stata una giurista. Non era quello che cercavo nella professione. Quello che mi motivava era il senso del difendere i poveri cristi. Quando da piccola vedevo un povero diavolo che chiedeva l'elemosina, non potevo aiutarlo, perché non avevo soldi da dargli, ma pensavo ripetutamente a come avrei potuto essergli utile. E' difficile da spiegare ma sono sensazioni come questa che mi hanno spinta a fare l'avvocato, più che una propensione per gli aspetti giuridici. Poi, più avanti, con l'esperienza e la maturità, sicuramente l'aspetto giuridico è diventato importante, e con esso la possibilità di cambiare le leggi o di fare pressioni sul Parlamento, ma tutto questo è venuto da sé, in seguito»[31].

È appena il caso di rammentare che nel 1951 quando l'avvocato Guidetti Serra ha intrapreso la carriera forense le donne attive nella professione a Torino erano tre e che lei fu la prima nel settore penalistico. La scelta di non associarsi in uno studio di più avvocati non era casuale: non avrebbe infatti mai voluto lavorare nello studio di un avvocato uomo, perché di fronte al cliente sarebbe sempre stata «l'aiutante», la «signorina di studio»[32]. L'inscindibilità della professione dall'impegno sociale, politico ed esistenziale traspare chiaramente dalle sue stesse parole: «La mia vita individuale è stata strettamente intrecciata con il mestiere o, forse meglio, il mestiere mi ha sovente coinvolto personalmente. Temo non sia stato il modo giusto di fare l'avvocato. Molti sostengono infatti che è necessario un netto distacco tra l'intervento del difensore e chi lo richiede. Per me non è stato così. E' prevalso l'interesse per i fatti, i fatti-reato o meno, ma intesi come comportamenti di uomini e donne che si dibattevano fra giustizia, ingiustizia, galera. Con analogo interesse ho considerato sovente il processo come strumento per la difesa di questioni di principio, spinta indiretta alla conquista di riforme. Talvolta non si è trattato neppure di vicende giudiziali in senso stretto. L'essere avvocato era un mero pretesto...»[33].

6. L'attività politica nelle istituzioni locali e nazionali.

Sin dalla fine drammatica, dopo i fatti dell'Ungheria nel 1956, della militanza nel Partito comunista la cui dirigenza aveva giustificato i carri armati sovietici a Budapest, l'avvocato Guidetti Serra aveva auspicato, come molti militanti, soprattutto giovani che avevano partecipato alle lotte degli anni precedenti, la nascita di una nuova forza politica non legata all'Unione Sovietica che potesse unificare le molte anime della sinistra. Tuttavia negli anni seguenti non aveva mai accettato ruoli politici nei partiti.

La sua prima esperienza politica nelle istituzioni è stata quella nel Consiglio comunale di Torino. Venne eletta nelle liste di Democrazia Proletaria[34] come indipendente nel 1985 e rimase in carica solo fino al 1987 quando fu eletta deputato nazionale nella stessa formazione. Le ragioni del suo impegno politico diretto sono chiaramente espresse in una intervista sulla rivista *Primo Piano* nel maggio del 1987[35]. Secondo Bianca Guidetti Serra infatti Democrazia Proletaria aveva sostenuto, spesso in solitudine, in ambito locale, alcune battaglie fondamentali quali la laicità all'interno delle scuole e una maggiore democrazia in fabbrica[36].

Un altro elemento che l'aveva positivamente impressionata era la partecipazione di una grande componente di donne candidate nelle liste elettorali[37], pari a 10 donne su 36 nomi e di una donna, lei, come capolista. Bianca Guidetti Serra aveva sempre notato, sin dagli anni della rottura con il Pci,

un forte maschilismo nei partiti tradizionali[38].

Decise infine di tornare a svolgere l'attività di consigliere comunale (1990-1999), sempre come indipendente, ma questa volta nel neonato Partito democratico della sinistra, nato dopo la svolta di Bologna e la fine dei riferimenti all'esperienza del socialismo reale sovietico.

7. Conclusioni.

In conclusione, mi pare opportuno ed importante sottolineare l'importanza sia storica che giuridica dell'impegno di Bianca Guidetti Serra e dell'archivio che lo testimonia e che potrà offrire molti spunti di ricerca e di approfondimento sul Novecento a Torino e in Piemonte immaginando l'archivio come una specie di specchio della seconda metà del XX secolo che possa riflettere l'evoluzione del sistema giuridico, dei costumi, della storia, della sociologia e degli studi di genere.

Il lavoro di ricerca e sistemazione è stato avviato nel 2015 grazie al contributo erogato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e dal Comune di Torino.

Il riordino archivistico del fondo è in corso: si prevede un lavoro pluriennale finalizzato a mettere gradualmente a disposizione della comunità scientifica le molte sezioni presenti nell'archivio.

[1] Assegnista di Storia del diritto medievale e moderno, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino.

[2] Per un approfondimento sulla vita di Bianca Guidetti Serra si rimanda alla autobiografia, B. Guidetti Serra con S. Mobiglia, *Bianca la rossa*, Einaudi, Torino 2009.

[3] Cfr. il Fondo Archivistico Bianca Guidetti Serra (d'ora in poi F.B.G.S.), conservato presso il Centro studi Piero Gobetti a Torino, in corso di riordino; le segnature archivistiche indicate sono pertanto da considerarsi provvisorie.

[4] Mi sia consentito di rinviare anche a Bianca Guidetti Serra, voce biografica, curata da F. Campobello, per il progetto "Uomini e donne della Resistenza", consultabile sul sito www.resistenzauominiedonne.org.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*.

[7] Giorgio Coda era un medico e psichiatra italiano. Processato nel 1974 dal Tribunale di Torino con accuse gravissime, venne condannato e interdetto dalla professione medica. Egli era stato psichiatra a Collegno dal 1956 al 1964 e a Grugliasco dal 1964 fino al processo: in entrambe le strutture aveva maltrattato e torturato i pazienti, soprattutto bambini, sottoponendoli ad elettroshock (per questo definito "l'elettricista") e a molte dolorose procedure di contenzione. Si veda il volume di Papuzzi che contiene gli atti del processo e i racconti delle vittime, A. Papuzzi, *Portami su quello che canta: processo a uno psichiatra*, scritto con la collaborazione di P. Piatti, Einaudi, Torino 1977. Si veda anche più in generale sulla situazione dei manicomi, O. Pivetta, *Franco Basaglia il dottore dei matti*, Baldini & Castoldi, Milano 2014, pp. 313-314.

[8] Cfr. *Les archives de M. et Jean-Jacques de Félice. Témoignages d'un engagement au service des droits de l'homme*: giornata di studi organizzata il 27 giugno 2009, presso l'Università Paris-Ouest Nanterre-La Défense, a conclusione del lavoro di classificazione dell'archivio donato dall'avvocato parigino de Félice alla Bibliothèque de documentation internationale contemporaine (BDIC). B. Barry, *Les archives de Jean-Jacques de Félice. Témoignages d'un combat*, in «*Matériaux pour*

l'histoire de notre temps», 1/2015 (N° 115 - 116), p. 6-11. Si veda anche la giornata di studi, promossa dall'Istituto veneziano per la storia della Resistenza e della società contemporanea (IVESER), dall'Ordine degli avvocati, dalla Camera penale e dall'Associazione Giustizia e Libertà di Venezia, del 9 marzo 2012, a Venezia, a seguito dell'avvenuto deposito presso l'IVESER delle carte degli avvocati veneziani Emanuele Battain, Gianni Milner e Luigi Scatturin.

[9] Cfr. M. Malatesta, *Professionisti e gentiluomini. Storia delle professioni nell'Europa contemporanea*, Einaudi, Torino 2006; Ead., *Défenses militantes. Avocats et violences politiques dans l'Italie des années 1970 et 1980*, in «Le mouvement social», juillet-septembre 2012, pp. 85-103; Ead., *Gli avvocati militanti negli archivi italiani e francesi*, in «Contemporanea» 4/2016, pp. 565-598. Più in generale si veda sull'avvocatura femminile, F. Tacchi, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità ad oggi*, prefazione di R. Sanlorenzo, Utet, Torino 2009.

[10] Più in generale sull'importanza degli studi sulla professione legale come fonte per la storia giuridica cfr. *Avvocati e avvocatura nell'Italia dell'Ottocento*, a cura di A. Padoa Schioppa, il Mulino, Bologna 2009, pp. 7-25.

[11] L'atto di donazione, conservato nell'archivio del Centro studi Piero Gobetti, è stato redatto il 7 luglio 2006 tra Bianca Guidetti Serra e l'allora presidente del Centro Carolina Nosenzo Gobetti.

[12] La dichiarazione di interesse storico particolarmente importante, ai sensi dell'art. 13 del D.lgs. 22 gen. 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, accerta la sussistenza nell'archivio o nei singoli documenti appartenenti a privati (famiglie, persone, associazioni ed enti di natura privata, imprese, ecc.) delle caratteristiche di bene culturale (D.lgs. 22 gen. 2004, n. 42, art. 10, comma 3-b).

[13] Il progetto nato nel 2014 è stato suddiviso in varie fasi: il 'trasferimento' al Centro studi Gobetti della parte della documentazione che era rimasta presso l'abitazione privata dell'avv. Guidetti Serra; la 'collocazione' delle carte sciolte in appositi faldoni provvisori e loro sistemazione in scaffali adeguati; la 'mappatura'. Quest'ultima operazione ha avuto l'obiettivo di fotografare la situazione originale dell'archivio in vista delle scelte future di schedatura. Tutti i faldoni, sia quelli originali sia quelli che sono stati costituiti, sono stati contrassegnati da una sigla alfanumerica.

[14] Il 5 agosto 1971, Raffaele Guariniello sequestra, nell'ufficio Servizi Generali della Fiat, un immenso archivio (più di 350.000 schede personali, raccolte in 20 anni) sulle opinioni politiche, l'attività sindacale, la vita privata e la condotta sessuale di migliaia di lavoratori Fiat e dei loro familiari, oltre che di sindacalisti, giornalisti, uomini politici. Cfr. B. Guidetti Serra, *Le schedature Fiat. Cronaca di un processo e altre cronache*, Rosenberg & Sellier, Torino 1984.

[15] Cfr. B. Guidetti Serra, *Storie di giustizia, ingiustizia e galera (1944-1992)*, Linea d'ombra edizioni, Milano 1994; Ead., *Contro l'ergastolo. Il processo alla banda Cavallero*, Edizioni dell'Asino, Roma 2010.

[16] La legislazione italiana in materia di archivi prevede l'attesa di 40 anni per la consultazione della documentazione contenente dati sensibili o dati relativi a provvedimenti di natura penale. Non sono previsti periodi di attesa per la documentazione privata che quindi può essere subito messa a disposizione a meno che, come nel caso di specie, non riguardi informazioni sensibili quali quelle processuali o mediche. In questo caso durante il lavoro di riordino si sta valutando caso per caso quale documentazione rendere disponibili e quale vincolare fino al termine dei 70 anni previsti dal *Codice dei beni culturali* ex. art. 122. Cfr. D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

[17] In particolare per le fotocopie, la carta fax e altri supporti altamente deperibili come le registrazioni audio di conferenze e arringhe processuali si pone un problema di conservazione che richiederebbe una trasposizione su supporti digitali.

- [18] Ci si riferisce, come è noto, per la fabbrica chimica Ipca ai tumori alla vescica derivanti dall'utilizzo di anilina e per l'Eternit al mesotelioma pleurico derivante dalla lavorazione dell'amianto.
- [19] B. Guidetti Serra, *Storia di giustizia, ingiustizia e galera (1944-1992)*, Linea d'ombra, Milano 1994.
- [20] Cfr. F.B.G.S., *Appunti manoscritti da Bianca Guidetti Serra*, [368].
- [21] Il primo processo era stato avviato dalla Pretura di Ciriè per l'inquinamento delle acque circostanti la fabbrica. Cfr. P. Benedetto, *La fabbrica del cancro: Ipca di Ciriè*, Einaudi, Torino 1976; M. Benedetti, *La morte colorata. Storie di fabbrica*, Feltrinelli, Milano 1978. Più in generale si vedano anche: R. Romeo, *Breve storia della grande industria in Italia, 1861-1961*, Cappelli, Bologna 1972; M. Abrate, *L'industria piemontese, 1870-1970: un secolo di sviluppo*, Mediocredito piemontese, Torino 1978; e da ultimo U. Rodda, *Storia dell'industria piemontese, Editrice Il punto, Torino 2001*.
- [22] F.B.G.S., *Appunti manoscritti da Bianca Guidetti Serra*, [368].
- [23] Cfr. V. Molaschi, *Introduzione allo studio dei rapporti di prestazione dei servizi sociali*, Aracne, Roma 2006; R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 37-46.
- [24] Cfr. C. Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1961, I, pp. 1 ss. Il sistema sanitario nazionale è stato istituito con la L. 23 dicembre 1978, n. 833.
- [25] La tutela ambientale è stata considerata anche come il diritto dell'uomo di poter fruire (sul luogo di lavoro e fuori da esso) di un ambiente salubre, Cfr. R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 46-62, in particolare p. 51. Con riferimento all'art. 9 Cost. si veda Ivi, pp. 51-52.
- [26] Cfr. Corte cost. n. 88, del 26 luglio 1979, che con riferimento all'art. 32 Cost. estendeva la tutela della salute «non solo come interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicché si configura come un diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati». Si veda anche nell'ambito più specifico dei rapporti tra lavoratori e imprenditori Corte cost., n. 559, del 18 novembre 1987.
- [27] Cfr. B. Guidetti Serra con S. Mobiglia, *Bianca la rossa*, cit., p. 63.
- [28] E' stata una figura di spicco della Sinistra italiana. Ex partigiana, dopo la guerra diresse la Commissione femminile della Cgil.
- [29] Fondo Guidetti Serra, Archivio del Centro studi Piero Gobetti, lettera inviata da Bianca Guidetti Serra, 7 ottobre 1947 [466].
- [30] Cfr. B. Guidetti Serra con S. Mobiglia, *Bianca la rossa*, cit., p. 63. Nell'archivio sono infatti presenti molti documenti che testimoniano fino alla conclusione dell'attività professionale uno stretto rapporto con la Cgil. La connessione con il sindacato si sviluppa in vari modi: sia attraverso l'attività professionale è infatti avvocato di parte civile in molti processi, sia attraverso la partecipazione a convegni, la sottoscrizione di appelli, l'organizzazione di iniziative comuni.
- [31] Cfr. intervista a Bianca Guidetti Serradi Stefano Moro del 16 novembre 2010 consultabile sul sito www.alpcub.com/bianca_guidetti_serra.htm.
- [32] Cfr. B. Guidetti Serra con S. Mobiglia, *Bianca la rossa*, cit., p. 64.
- [33] Cfr. B. Guidetti Serra, *Storie di giustizia, ingiustizia e galera (1944-1992)*, Linea d'ombra edizioni, Milano 1994, p. 9.
- [34] Cfr. M. Pucciarelli, *Gli ultimi mohicani; una storia di Democrazia Proletaria*, Alegre, Roma

2011; W. Gambetta, *Democrazia proletaria; la nuova sinistra tra piazze e palazzi*, Punto rosso, Parma 2010; si veda anche, più in generale, *Fine della guerra fredda e globalizzazione in L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. I, a cura di S. Pons, F. Romero A. Roccucci, Carocci, Roma 2014.

[35] Cfr. B. Guidetti Serra, *Perché alle elezioni con DP. Un messaggio di fiducia. Le ragioni di una forza piccola ma coerente*, in *Primo Piano*, Quindicinale d'informazione, Anno III, n. 9-10, 8 giugno 1987.

[36] *Ibidem*.

[37] Oltre a Bianca Guidetti Serra come capolista, la componente femminile era di un terzo. Come già ricordato, Bianca aveva denunciato un forte maschilismo all'interno del Partito Comunista.

[38] Cfr. B. Guidetti Serra con S. Mobiglia, *Bianca la rossa*, cit., pp. 83-85.

Preclusa alle Regioni l'introduzione di un divieto generalizzato all'esercizio di un'attività economica (ovvero: la tutela della concorrenza "salva" Uberpop). Nota a Corte Costituzionale, sentenza 15 dicembre 2016, n. 265

RICCARDO DE CARIA[1]

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale è intervenuta sulla questione della sussistenza o meno della competenza regionale a disciplinare le modalità di offerta del servizio di trasporto pubblico non di linea (ovvero essenzialmente taxi e noleggio con conducente).

La Corte era stata chiamata a pronunciarsi per effetto di un ricorso in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, che riteneva che la regolamentazione di tale materia andasse ricondotta alla disciplina della concorrenza, spettante in via esclusiva allo Stato ex art. 117, comma 2, lettera e). I giudici delle leggi hanno accolto tale impostazione e per l'effetto dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge piemontese ritenuta in violazione di tale riparto di competenze.

1. La ricostruzione fattuale e normativa e le censure mosse dal Governo.

La disposizione oggetto di scrutinio da parte della Consulta era l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)».

Tale articolo, che costituiva il cuore della legge che lo conteneva – legge peraltro approvata in commissione in sede legislativa e dichiarata urgente ex art. 47 dello Statuto della Regione Piemonte – introduceva, nella legge regionale del 1995 sul trasporto pubblico non di linea, un art. 1-bis (*Esclusività del servizio di trasporto*), che stabiliva che il trasporto di persone a pagamento realizzato mediante chiamata di un autoveicolo, «con qualunque modalità effettuata», fosse riservato «esclusivamente» ai titolari di licenze taxi e noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni previste dal codice della strada per quanti esercitano tali attività in assenza dei prescritti titoli autorizzativi.

Il Governo impugnò la disposizione testé riportata sotto due diversi profili, uno di carattere formale e uno sostanziale, se pur entrambi riconducibili all'art. 117 Cost. Quanto al primo, esso atteneva al contenuto della lettera e) del comma 2, e in particolare all'asserito sconfinamento da parte del legislatore regionale in una materia, la "tutela della concorrenza", riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Tale violazione della competenza legislativa statale si sarebbe configurata nell'introduzione di un divieto effettivo e radicale di offerta sul territorio piemontese di alcuni servizi innovativi, quali "i

trasporti con tricicli elettroassistiti, diffusi nei centri storici; il car sharing [... e] il «c.d. servizio Uber»”, senza lasciare spazio a forme di disciplina da parte dello Stato (o degli enti locali).

Come confermò indirettamente il comunicato stampa del Consiglio regionale del Piemonte relativo alla legge in questione, significativamente intitolato “Uber, il Piemonte dice no”, il vero obiettivo del legislatore regionale era per l'appunto l'ultimo di quelli elencati, ovvero appunto il servizio offerto dalla compagnia Uber, tramite le sue varie articolazioni societarie, non rilevanti in questa sede, che metteva in comunicazione, tramite apposita app per smartphone, dei soggetti privati disponibili a trasportare passeggeri da un luogo ad un altro, con il proprio veicolo, dietro corrispettivo.

Mette conto precisare che Uber offriva e offre anche altri servizi di trasporto di natura in parte diversa, alcuni anche tramite partner titolari di licenze NCC (in particolare, si ricorda il servizio UberBlack); ciò che la Regione Piemonte aveva inteso esplicitamente vietare con la legge n. 14/2015 – ritenendo, nella ricostruzione del ricorrente, che, “prima della modifica, l'elencazione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 24 del 1995 pote[ss]e essere interpretata come non tassativa” – era appunto il servizio ora descritto, alternativo e per molti versi concorrente rispetto ai taxi, e che l'azienda aveva denominato Uberpop (essenzialmente l'equivalente di UberX, in altri mercati).

L'offerta del servizio Uberpop, che aveva iniziato a riscuotere notevole successo presso i consumatori, era stata peraltro oggetto di un ricorso d'urgenza *ex art. 700 cpc* promosso da una serie di consorzi e cooperative taxi e loro sigle sindacali contro le varie società Uber, accolto parzialmente dal Tribunale di Milano con ordinanza del 25 maggio 2015 che, ravvisando in Uberpop un atto di concorrenza sleale nei confronti dei titolari di licenze taxi, aveva inibito su tutto il territorio nazionale l'erogazione di tale servizio.

Ritenendo evidentemente non sufficiente un tale pronunciamento che, sebbene confermato dal collegio in sede di reclamo con ordinanza del 2 luglio 2015, era pur sempre stato emanato soltanto in via cautelare, a scanso di equivoci il legislatore piemontese decise di esplicitare, per il proprio territorio, un divieto generalizzato all'offerta di servizi come appunto il controverso Uberpop.

Ma il Governo ritenne che tale scelta fosse preclusa alla Regione, esorbitando dalle sue competenze in materia di trasporto locale: con la legge impugnata, infatti, la Regione Piemonte aveva nei fatti eretto una barriera all'ingresso per nuovi operatori nel mercato del trasporto pubblico non di linea, disciplinando le “modalità amministrative e tecniche dell'offerta dei servizi di trasporto”, così invadendo una materia, la “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale.

Venendo invece – più brevemente – al secondo profilo di censura sollevato dal governo, ovvero quello di carattere sostanziale, in questo caso veniva in rilievo il primo comma dell'art. 117, “nella parte in cui assoggetta la legislazione anche regionale al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e al principio di concorrenza”. In altri termini, il Governo contestò la legge regionale anche nel merito, con riferimento al profilo di un'asserita violazione, da parte della Regione, dell'obbligo costituzionale al rispetto dei principi europei, tra cui appunto quello di concorrenza.

La legge piemontese avrebbe infatti introdotto un ostacolo allo sviluppo del mercato dei trasporti che, concretandosi in un divieto radicale, con rinuncia *tout court* a qualunque possibile forma di regolazione, sarebbe stato all'evidenza “ingiustificato e sproporzionato rispetto ad ogni possibile declinazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del trasporto in questione”. Ne conseguiva, secondo l'impostazione del ricorrente, che, anche laddove il primo profilo non fosse stato accolto, comunque la legge regionale impugnata avrebbe dovuto ritenersi illegittima per via del suo contenuto, che, limitando la concorrenza ben oltre quanto “strettamente necessari[o] e concretamente idone[o] al perseguimento” di un interesse pubblico, violava un principio cardine dell'ordinamento dell'Unione europea, e così indirettamente l'art. 117, comma 1 Cost..

2. L'argomentazione difensiva della Regione.

La difesa della Regione si articolò in più punti, meritevoli di attenzione, che qui vengono enucleati per tema, secondo una linea di ragionamento in parte diversa da quella seguita dalla sentenza in commento.

A parte un cenno alla genericità del ricorso per omessa ricostruzione del “complessivo quadro normativo di riferimento”, che determinerebbe l'inammissibilità del ricorso sotto entrambi i profili sollevati (formale e sostanziale), in un primo ordine di considerazioni la Regione Piemonte sostenne essenzialmente l'assenza di contenuto giuridico innovativo nella disposizione censurata: essa sarebbe cioè stata analoga a quanto già ricavabile dalla normativa statale (e peraltro a quanto stabilito in leggi di altre Regioni, non impugnate dal governo, un argomento però di per sé non dirimente). La nuova disposizione piemontese si sarebbe cioè limitata “a riprodurre una disposizione già insita nella disciplina” nazionale, chiarendola e ribadendola.

Si tratta di un argomento giuridicamente insidiosa, perché nei fatti volta a degradare un atto normativo a mero rinforzo e commento dell'operato di un diverso legislatore, in violazione del principio generale di necessaria innovatività dell'atto normativo[2], nonché in sé contraddittoria, per almeno due motivi; *in primis*, non si comprenderebbero allora le ragioni di urgenza che si desumono dal procedimento seguito e attestate sin dall'intitolazione, che fa riferimento per l'appunto a “misure urgenti” per contrastare un fenomeno, “l'abusivismo”, per definizione di carattere emergenziale e bisognoso, nell'ottica del legislatore, di disposizioni *nuove*. In secondo luogo, è la stessa difesa regionale a ricordare l'annullamento da parte di diversi giudici di pace di sanzioni amministrative inflitte a driver Uberpop, pertanto non appare così incontrovertibile che la legislazione nazionale fosse già chiara nel vietare un servizio come Uberpop. In effetti, come si vedrà tra breve, tale tesi non incontrerà il favore della Corte.

In ogni caso, collegata a questo è la difesa nel merito della disposizione regionale (e di quelle statali richiamate), che si giustificerebbe in virtù dell'esigenza di tutela di “interessi pubblicistici quali non solo la mobilità e la libera circolazione delle persone, ma anche la tutela della loro salute e della sicurezza, in modo da garantire un servizio sicuro, anche in periodo e orari in cui la domanda è meno intensa”. In altri termini, la Regione Piemonte addusse, a sostegno della legittimità della normativa impugnata, le menzionate esigenze pubblicistiche, che giustificerebbero nella sua ricostruzione la limitazione alla libertà di iniziativa economica privata, legittimando l'istituzione di un “regime amministrato” in questo ambito, così come del resto in altri settori.

Secondo tale impostazione, il servizio Uberpop – dichiarato obiettivo di una legge nei fatti *contra personam*, nella fattispecie persona *giuridica* – “non solo non garantisce la sicurezza dei trasportati, ma nemmeno genera vantaggi per la collettività in termini di riduzione dell'inquinamento o del consumo energetico, stimolando al contrario l'uso dei mezzi privati, in contrasto con l'interesse pubblico alla programmazione e regolazione della mobilità e all'incentivazione dell'utilizzo dei mezzi pubblici”.

Nella materia del trasporto pubblico non di linea[3], peraltro, la limitazione dei diritti di cui all'art. 41 Cost. (che è profilo trascurato dalla difesa regionale), e in generale del principio di concorrenza, sarebbe particolarmente giustificabile anche alla luce di un dato testuale, ovvero la sua esclusione espressa “dal campo di applicazione di diversi interventi normativi di liberalizzazione”: su tutti, la direttiva servizi (cd. *Bolkestein*, 2006/123/CE), a cui sono conformi sul punto anche atti normativi italiani.

3. Il giudizio della Corte.

In primo luogo, la sentenza costituzionale affronta la questione di carattere sostanziale sollevata nel ricorso del governo, per dichiararla inammissibile. E ciò, sia perché la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione del ricorso non conteneva questo profilo, sia per la ravvisata genericità del ricorso sul punto.

Quanto al profilo formale, invece, per il quale viene in primo luogo respinta l'analoga eccezione di inammissibilità per genericità sollevata dalla Regione, la Corte ritiene tale questione fondata. Viene in effetti ravvisato il carattere innovativo, e dunque pienamente normativo, della disposizione oggetto di censura, sulla base della considerazione che essa definiva "il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone", e ciò "è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato".

Pertanto l'oggetto della legge in questione era necessariamente da ricondurre alla tutela della concorrenza, e dunque la Regione Piemonte aveva ecceduto la propria competenza nell'emanarla, violando la competenza esclusiva dello Stato, "che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti".

La Corte peraltro, riprendendo sul punto analogo contenuto della ricordata ordinanza del tribunale di Milano in composizione collegiale (in sede di reclamo), nonché dell'*Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità* dell'Autorità di Regolazione dei trasporti (maggio 2015), sceglie di includere comunque nella sentenza un invito al legislatore ad intervenire in materia, rispondendo alle esigenze di regolamentazione e di "inquadramento giuridico univoco e aggiornato" di un settore economico profondamente mutato per effetto dell'innovazione tecnologica.

4. Il quadro attuale, le questioni rimaste (inevitabilmente) aperte e le prospettive future, con particolare riferimento alla competenza regionale (e degli enti locali).

Un primo dato di rilievo nella sentenza in commento attiene all'ambito della competenza regionale in materia di concorrenza, specialmente per quanto riguarda la materia trattata. Da questo punto di vista, la sentenza in esame conferma la giurisprudenza costituzionale ampiamente consolidatasi in argomento. Come noto, la concorrenza viene ritenuta materia cosiddetta trasversale, con riferimento alla quale va cioè ravvisato "l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese" (sentenza 13 gennaio 2004, n. 14), onde evitare differenze tra Regione e Regione. La materia "tutela della concorrenza" ha dunque una "natura funzionale [...] e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale" (sentenza 15 novembre 2004, n. 345).

Un esempio puntuale è proprio la materia del trasporto pubblico locale, di per sé rientrante nella competenza residuale regionale (sentenza 21 dicembre 2007, n. 452), ma con riferimento alla quale si ravvisano diversi ambiti riconducibili alla materia della concorrenza che invece sono riservati al legislatore statale, quali la definizione dei confini oggettivi e soggettivi di un dato mercato, le misure di apertura o consolidamento dell'apertura del medesimo, tramite l'abbattimento di barriere all'ingresso, e più in generale i "vincoli alle modalità di esercizio" delle attività economiche considerate.

Proprio con riferimento al trasporto viaggiatori mediante noleggio (di autobus), la sentenza 265/2016 richiama la precedente pronuncia del 17 febbraio 2016, n. 30, sempre relativa ad una disposizione di

una legge regionale piemontese, anch'essa ritenuta illegittima. Quel caso riguardava il vincolo, previsto appunto nella legislazione piemontese, per cui le imprese di noleggio di autobus con conducente che volessero incrementare il proprio parco automezzi successivamente al rilascio dell'autorizzazione dovevano farlo esclusivamente con autobus nuovi.

Tale limite, che escludeva *tout court* gli autobus usati, era stato dichiarato illegittimo in un procedimento in via incidentale sollevato dal Tar Piemonte, nell'ambito di un ricorso di un'impresa che si era vista negare il nulla-osta all'auspicato incremento, per violazione degli articoli 3, 41 e per l'appunto 117, comma 2, lettera e), in presenza di una legge statale che non prevedeva tale vincolo.

La Corte aveva ravvisato anche in quell'occasione l'illegittimità della legislazione piemontese, ritenendo, con un principio ora ribadito nella sentenza in commento, che il fatto di restringere la libertà di esercizio di un'attività economica, determinando maggiori oneri per le imprese stabilite nella Regione interessata, e potenzialmente impedendo "l'espansione dell'attività" delle medesime e con essa "le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014)", rientrasse appieno nella materia "tutela della concorrenza", di esclusiva riserva statale: anche nelle materie di competenza regionale residuale, dunque, la Regione deve attenersi al "rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva", appunto della tutela della concorrenza".

A maggior ragione, considerazioni di questo tipo rilevano necessariamente per definire i contorni della potestà regolamentare degli enti locali. Tale aspetto è stato oggetto di diverse pronunce giurisdizionali negli anni recenti, a seguito dell'adozione di atti comunali tendenzialmente volti alla restrizione delle opportunità di esercizio della propria attività da parte dei nuovi soggetti entrati sul mercato, o comunque comportanti barriere all'ingresso di tipo legale; in linea di massima, la giurisprudenza, in specie amministrativa, ne ha escluso la legittimità. Così, la sentenza del Tar Lazio, Roma, sez. II, 4 settembre 2012, n. 7516, annullò una disposizione della delibera dell'Assemblea Capitolina che imponeva una serie di obblighi ai titolari di licenza taxi o autorizzazione ncc; e l'ordinanza del Tar Lombardia, Milano, sez. I, 24 ottobre 2013, n. 1131, sospese l'efficacia di una determina dirigenziale del Comune di Milano che imponeva a tutti gli esercenti servizio pubblico di trasporto non di linea l'obbligo di attesa e financo ricezione della chiamata presso un'autorimessa e una sede entro il Comune medesimo (dal canto suo, il Comune di Torino aveva considerato l'adozione di ordinanza sindacale, ma tale strada non fu percorsa).

Il quadro normativo che emerge da tali pronunce (la prima delle quali solleva pure una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Ue, che però si dichiarò incompetente al riguardo, C-419/12 e C-420/12; cfr. anche la sentenza, dello stesso giorno, nelle cause riunite C-162/12 e C-163/12) è estremamente complesso, con una normativa statale tuttora risalente al 1992 ma più di recente novellata in senso restrittivo, peraltro con controversi interventi di proroga dei termini per l'emanazione di decreti attuativi, ad oggi mai approvati.

La ricostruzione minuziosa di tale stratificato insieme di norme esula dagli scopi del presente lavoro, ma certamente la conseguenza ne è ad oggi l'inibitoria per il servizio Uberpop su tutto il territorio nazionale: la sentenza impugnata chiarisce come sia precluso alle Regioni un intervento normativo in materia (così come si è visto essere precluso ai Comuni un intervento di tipo regolamentare), tuttavia la legislazione nazionale è stata interpretata, in quello che è sinora il pronunciamento più importante in materia, quello del Tribunale di Milano, come ostativa al libero esercizio del servizio Uberpop (ad analoghe conclusioni è giunto il Tribunale di Torino, con sentenza del 1 marzo 2017, sez. I civ.).

Quella pronuncia, però, non pare aver affrontato in termini convincenti il tema dei profili di possibile illegittimità del contingentamento previsto dalla disciplina vigente "secondo i parametri costituzionali ed europei"[4]. Chiaramente, il principio di concorrenza non è assoluto e a propria volta privo di correttivi: la disciplina costituzionale consente, e financo impone al legislatore di introdurre limiti al

libero svolgimento di attività economiche, essenzialmente al fine di perseguire l'utilità sociale, e tali limiti in definitiva fungono da restrizioni indirette anche ad un'applicazione generalizzata del principio di concorrenza.

Purtuttavia, per quanto non ogni quadro di disciplina di un'attività economica possa di per sé solo essere letto come ostacolo alla concorrenza, e dunque come limite ad essa di cui debba essere valutata la compatibilità costituzionale, appare comunque opportuno nello specifico interrogarsi, come accennavo, circa i possibili profili di illegittimità del contingentamento. Se venisse accolta (in ipotesi anche per effetto di un nuovo pronunciamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, tradizionalmente incline a sostenere le ragioni dell'apertura di nuovi mercati e il superamento delle riserve), la tesi che vede nel contingentamento un limite questo sì vietato sarebbe in effetti idonea a superare l'argomento testuale dell'esclusione del trasporto non di linea dagli interventi a favore della concorrenza, nonché l'asserita necessità, sostenuta dalla Corte così come, si è visto, da altri soggetti, di un intervento normativo statale di chiarificazione, coordinamento e aggiornamento.

Qualora tale tesi venisse per l'appunto recepita in sede giurisdizionale, il legislatore statale non potrebbe che adeguarsi; un simile pronunciamento potrebbe giungere eventualmente dal giudice europeo, sinora sottrattosi alla decisione sul punto, ma davanti al quale pende una nuova importante questione pregiudiziale in un procedimento per concorrenza sleale questa volta spagnolo (C-434/15); oppure da una nuova sentenza dello stesso giudice delle leggi italiano, in questa vicenda impossibilitato a pronunciarsi sul punto per via dei limiti di oggetto del ricorso, ma davanti al quale potrebbe essere sollevata questione di legittimità in via incidentale della normativa nazionale vigente, come ad esempio aveva chiesto che venisse fatto Uber nel procedimento appositamente introdotto davanti al Tribunale di Torino e recentemente conclusosi con il rigetto di tale richiesta (sentenza 1 marzo 2017 sopra ricordata).

In ogni caso, se ad oggi la declaratoria di illegittimità della legge regionale anti-concorrenziale ha scarso effetto pratico (essendo comunque Uberpop, per l'appunto, inibita in tutta Italia), qualora lo scenario ora descritto si materializzasse, il principio (ri)affermando da questa sentenza si rivelerebbe in tutta la sua rilevanza, precludendo alle Regioni la (re)introduzione al proprio interno di norme di tipo restrittivo, prima ancora che per il merito, per la questione formale dell'invasione della competenza statale. E va da sé che tale principio si estenderebbe peraltro anche a servizi diversi da Uberpop, come il ricordato UberBlack, oggetto anch'esso indirettamente di pronuncia restrittiva con la sentenza Tribunale di Milano (in funzione d'appello), sez. I, 6 luglio 2015, n. 8359, nonché in via generale di altro ricorso *ex art. 700 c.p.c.* davanti al Tribunale di Roma, che ha dapprima decretato la sospensione della stessa UberBlack (ordinanza 6 aprile 2017), poi sospendendo tale ordinanza in vista dell'imminente trattazione del reclamo.

Sin d'ora, comunque, è opportuno valutare alla luce della sentenza che si è esaminata proposte di legge come il ddl n. 173 dell'attuale X legislatura piemontese, *Interventi di promozione della mobilità condivisa*, contenente misure di varia natura per il sostegno di forme di trasporto sostenibile, che però finiscono con il tradursi anche in alcune restrizioni e divieti.

Come rilevato dal Settore Commissioni consiliari in sede di rilevazione dei nodi critici, "In ordine alla materia della tutela della concorrenza, si rammenta che, in base a consolidata giurisprudenza costituzionale, essa costituisce una delle leve della politica economica statale e che non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in un'accezione dinamica, di stampo comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. La nozione "dinamica" e "trasversale" di tutela della concorrenza, propugnata dalla Corte Costituzionale, può trascendere l'ambito di competenza legislativa regionale e legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato.

D'altra parte le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze legislative di tipo concorrente o residuale, hanno la potestà di adottare provvedimenti in grado di favorire la concorrenza, ammissibili a condizione che gli effetti delle stesse siano marginali e indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza"[5].

Occorrerà pertanto sempre sottoporre iniziative come quella ora ricordata ad attento scrutinio alla luce della giurisprudenza ricordata, confermata con la sentenza n. 265/2016, che dovrà quindi essere tenuta ben presente come punto di riferimento da tutti i legislatori regionali intenti a legiferare in materia potenzialmente attinente alla materia "tutela della concorrenza", per rimanere entro gli stretti limiti tracciati dalla Corte costituzionale alla competenza regionale in questi ambiti.

[1] Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università di Torino - LLM, Public Law, London School of Economics and Political Science.

[2] Cfr. al riguardo G. Astuti, *La nozione di legge nell'esperienza storico-giuridica*, in *Annali di storia del diritto*, 1966-67, Giuffrè, Milano, p. 17, nonché A. M. Sandulli, *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, Jovene, Napoli, 1970, pp. 32 ss., entrambi ricordati in T. L. Rizzo, *Le ragioni del diritto*, Gangemi, Roma, 2006, p. 27.

[3] La sentenza sembra contenere un refuso al riguardo, nella prima frase del paragrafo 2.2. della parte in fatto, dove si parla di trasporti pubblici "di linea" come esclusi dall'ambito di applicazione di una serie di interventi, nazionali ed europei, di liberalizzazione (ma è evidente il richiamo, fatto in tutti gli altri punti della sentenza, ai servizi pubblici *non* di linea).

[4] Questa la tesi fatta propria da M. Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 193.

[5] Il documento (*Analisi preventiva delle proposte di legge all'esame delle commissioni permanenti, N. proposta ddl n. 173, Interventi di promozione della mobilità sostenibile*, Torino, 14 dicembre 2016, FP/SB/PP, disponibile su: <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=38321>) richiama rispettivamente le sentenze 16 gennaio 2004, n. 16, 3 marzo 2006, n. 80, e 14 dicembre 2007, n. 430 (cfr. p. 5).

Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di enti locali e finanza pubblica (gennaio - ottobre 2016)

STEFANO ROSSA E JESSICA RAMPONE[1]

Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali e finanza pubblica (gennaio-ottobre 2016).

Stefano Rossa

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le sentenze della Corte costituzionale del 2016 sul tema in esame. 3. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nel corso del 2016, la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni con sentenze riguardanti il tema del rapporto fra enti locali, bilancio e contabilità pubblica.

L'ordinamento delle autonomie locali ha subito infatti un profondo mutamento a seguito della disciplina della legge n. 56 del 2014[2] – la c.d. legge Delrio – e soltanto a partire dalla fine del 2015 è stato possibile apprezzare i primi effetti della sua attuazione.

Conseguentemente, la giurisprudenza della Corte costituzionale oggetto di questa rassegna segue il solco originariamente tracciato dalla sentenza n. 50 del 2015, con la quale i giudici costituzionali hanno dichiarato infondate le questioni di costituzionalità delle disposizioni della legge n. 56 del 2014[3].

2. Le sentenze della Corte costituzionale del 2016 sul tema in esame.

Seguendo il criterio cronologico, la prima pronuncia riguardante il rapporto fra enti locali, politiche di bilancio e contabilità pubblica è stata la *sentenza n. 10 del 2016* (red. Carosi)[4]. Il TAR Piemonte aveva sollevato questione di legittimità costituzionale a seguito di alcuni ricorsi presentati dalle Province di Novara e di Asti in riferimento ad alcune disposizioni di talune leggi finanziarie della Regione Piemonte[5] le quali avevano previsto lo stanziamento di risorse economiche agli enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite dalla Regione Piemonte alle Province, per l'asserita violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in quanto esse attribuivano sì l'esercizio delle funzioni amministrative alle Province ma, al contempo, non le dotavano delle risorse finanziarie adeguate per il loro esercizio. Infatti «l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, “in

assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite” (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all’assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo» (*Considerato in diritto*, p. 6.1.). La sentenza n. 10 del 2016 si pone in continuità con un’altra sentenza della Corte costituzionale, la n. 188 del 2015 sempre in tema di legge di bilancio regionale ed esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali. In entrambe le decisioni la Corte dichiara questo tipo di leggi suscettibili di sindacato di legittimità costituzionale, superando, così, la precedente e risalente contraria interpretazione data con la sentenza n. 7 del 1959. La sent. n. 10 del 2016 supera l’argomentazione contenuta nella sent. n. 188 del 2015 completando il percorso interpretativo intrapreso in quest’ultima decisione: infatti, se «[n]ella sentenza n. 188/2015, il criterio dell’adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni viene ricavato dalla Corte a partire dal principio di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.), letto a sua volta alla luce del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) [...], la cui violazione si riverbera anche in una ingiustificata menomazione dell’autonomia finanziaria delle Province (art. 119 Cost.) [...], [v]iceversa, nella sentenza n. 10/2016, la Corte dichiara innanzitutto la violazione dell’autonomia finanziaria delle Province, la quale “*si riflette inevitabilmente*” sul buon andamento della p.a., mente l’art. 3 risulta violato non solo sotto il profilo della ragionevolezza, ma anche sotto quello dell’eguaglianza sostanziale»[6].

La decisione successiva in tema di enti locali e finanza pubblica è stata l’*ordinanza n. 42 del 2016* (red. Zanon). In considerazione dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale dalla Regione autonoma Valle d’Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento alla presunta lesione della propria autonomia finanziaria e organizzativa, del principio di ragionevolezza, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 81, 117 co. 3, 118, 119, ad opera di alcune disposizioni del d.l. n. 66 del 2014 (nella parte in cui imponevano alle Regioni a Statuto speciale riduzioni di spesa e aumentavano gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali nell’ambito della determinazione dell’obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza) la Corte costituzionale ha dichiarato estinti i processi, in ragione di accordi raggiunti con lo Stato in materia di finanza pubblica[7].

I Giudici delle Leggi hanno affrontato il tema anche con la *sentenza n. 43 del 2016* (red. Lattanzi)[8]. Con ricorso in via principale, la Regione Veneto, così come la Provincia autonoma di Trento, aveva promosso questione di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni del d.l. n. 66 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 co. 3, 119 e 120 Cost., laddove esse prevedevano il divieto per le amministrazioni pubbliche di conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca e stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa, allorché la spesa complessiva sostenuta nell’anno per tali incarichi fosse superiore a una determinata percentuale della spesa per il personale dell’amministrazione che conferisce l’incarico; inoltre, esse prevedevano la possibilità per le Regioni di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente per conseguire risultati analoghi. In aggiunta a ciò, le norme impugnate vietavano alla Regione l’acquisto, la manutenzione delle autovetture e l’acquisto dei buoni taxi, nella misura superiore al 30 per cento della spesa sostenuta per tali voci nel 2011. La Corte, dopo aver ribadito che il legislatore statale, avvalendosi di una “disciplina di principio”, può legittimamente imporre agli enti vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario connesso a obiettivi nazionali ed europei, ha precisato che, tuttavia, «la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” [...].» (*Considerato in diritto*, p. 5). Dato che le disposizioni in questione non lasciavano alcun margine di discrezionalità alla Regione, la Corte le ha dichiarate illegittime per violazione degli artt. 117 co. 3 e 119 Cost.. Poiché la Corte aveva «già posto in evidenza la natura necessariamente pluriennale delle

politiche di bilancio, che vengono scandite per mezzo della legge di stabilità lungo un arco di tempo di regola triennale [...]» (*Considerato in diritto*, p. 9), i giudici hanno anche dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni nella parte in cui esse non prevedevano che la disciplina decorresse transitoriamente per un periodo superiore al singolo anno.

Nel giudizio conclusosi con la *sentenza n. 65 del 2016* (red. Zanon)[9], la Regione Veneto aveva promosso questioni di legittimità costituzionale – per asserita violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, nonché degli artt. 117 co. 3 e 4, 119 e 120 Cost. – in riferimento ad alcune norme del d.l. n. 66 del 2014 e del d.l. n. 133 del 2014 nella parte in cui esse obbligavano a ridurre la spesa per acquisti di beni e di servizi per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, salva l'eventualità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, definendo il relativo *iter* procedimentale e imponendo un taglio lineare per realizzare una complessiva diminuzione di spesa. La Corte costituzionale si è espressa sull'inammissibilità e sull'infondatezza delle questioni sottoposte. In particolare, i Giudici delle Leggi hanno dichiarato l'inammissibilità delle stesse poiché, in merito alle disposizioni impugnate che anticipavano il termine previsto originariamente per il raggiungimento dell'intesa in sede di autoordinamento regionale in ordine al riparto degli importi ed agli ambiti di incidenza della riduzione di spesa, la Regione Veneto non aveva dimostrato la violazione del riparto di competenze. Infatti, dato che la riduzione di spesa si basava su un termine temporale adeguato, che non poteva considerarsi irragionevolmente breve, la suddetta riduzione di spesa non risultava essere lesiva né delle competenze regionali, né del principio di leale collaborazione, considerato che «“il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario”, essendo “indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo” [...]» (*Considerato in diritto*, p. 5.2.1.), e che «secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente» (*Considerato in diritto*, p. 5.2.2.).

Anche la *sentenza n. 129 del 2016* (red. Cartabia) ha visto la Corte costituzionale pronunciarsi sull'argomento della finanza pubblica in rapporto agli enti locali. Infatti, a seguito del giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale con ordinanza dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3, 97, 117 co. 3 e 119 Cost. da parte dell'art. 16 co. 6 del d.l. n. 95 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dello stesso poiché, disponendo (per l'anno 2013) la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni, prevedeva che le quote da imputare ad ogni Comune fossero stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012. A questo proposito, «[i]l mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta, infatti, la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.» (*Considerato in diritto*, p. 2.2.). I Giudici delle Leggi, citando anche parte della giurisprudenza cui *supra*, hanno precisato che una norma che indica «gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni. Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima,

essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012)» (*Considerato in diritto*, p. 2.3).

Con la *sentenza n. 143 del 2016* (red. Morelli) la Corte ha invece dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 1 co. 420 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), in quanto esse prevedevano il divieto per le Province delle Regioni ordinarie al ricorso a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie[10], alle spese per relazioni pubbliche e attività simili, all'assunzione di dipendenti a tempo determinato (anche nell'ambito delle procedure di mobilità), all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati, per l'asserita violazione degli artt. 3, 81, 114, 117 co. 2 lett. p) e co. 3, 4 e 6, 118 e 119. La Corte ha stabilito che «[i] divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono [...] riconducibili [...] alla categoria delle "norme di dettaglio", poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come "principi fondamentali", funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore. La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, appunto, all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province. E ciò, dunque, ne postula il "carattere generale" e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma» (*Considerato in diritto*, p. 5.1.). Parimenti non vi è stata né la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province da parte dell'intervento dello Stato, né violazione del riparto di competenze, dato che le norme della legge in questione rientravano nella materia del coordinamento della finanza pubblica e non nella materia residuale dell'organizzazione dell'ente locale.

Invece, con la *sentenza n. 151 del 2016* (red. Carosi) i Giudici delle Leggi hanno dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 1 co. 435 e 459 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 5, 117 co. 2, 118 co. 1 e 2, 119 co. 1, 4 e 5 Cost., poiché esse prevedono, da una parte, la riduzione del Fondo di solidarietà comunale e, dall'altra, l'innalzamento della porzione della dotazione del medesimo Fondo da accantonare per essere ridistribuito tra i Comuni sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard. La Corte ha stabilito che non vi fosse violazione del riparto di competenza concorrente dato che gli interventi in esame esprimevano il generale principio del coordinamento della finanza pubblica, considerando che «[c]ome è stato già affermato da questa Corte "[a]llo Stato spetta ... anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015)» (*Considerato in diritto*, p. 3.1). I Giudici hanno, altresì, affermato che è legittima una riduzione di risorse finanziarie, non intaccando il principio di autonomia finanziaria dell'ente, a patto da non rendere insufficiente l'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente medesimo, con la conseguenza che nel caso di specie non vi è stata violazione degli artt. 118 e 119 Cost. poiché la Regione ricorrente non ha dato prova che l'intervento normativo abbia causato una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione.

La Corte costituzionale, con la *sentenza n. 159 del 2016* (red. Coraggio), ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale da alcune Regioni (Campania,

Lombardia, Puglia e Veneto) in riferimento all'art. 1 co. 421, 422, 423 e 427 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Essa, dando attuazione alle legge n. 56 del 2014, disciplinava il riassetto del personale delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, stabilendo un taglio della dotazione dell'organico tale per cui esso avrebbe comportato l'esigenza di collocare in mobilità parte del personale delle Province contemplando, per di più, l'ipotesi del mancato riassorbimento del personale in sovrannumero. Nonostante questa previsione, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale poiché, richiamando la propria giurisprudenza[11], l'asserita violazione del riparto di competenze era priva di motivazione e che comunque in proposito deve dichiararsi la competenza statale esclusiva *ex art. 117 co. 2 lett. p) Cost.*, anziché la competenza residuale delle Regioni sull'organizzazione amministrativa degli enti locali e/o anziché la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso dalla Regione Veneto, in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117 co. 3 e 4, 118 e 120 Cost. ad opera dell'art. 1 co. 428 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) che disciplinava procedure di ricollocamento del personale in sovrannumero di Province e Città metropolitane – prevedendo che nel caso in cui il personale interessato ai processi di mobilità non fosse totalmente ricollocato, gli enti di area vasta avrebbero dovuto procedere a definire criteri e tempi di utilizzo di tipologie contrattuali a tempo parziale per il personale non dirigenziale con maggiore anzianità retributiva – la Corte costituzionale, con *sentenza n. 176 del 2016* (red. Sciarra), ha dichiarato alcune questioni inammissibili e le altre non fondate. In particolare, il Giudice delle Leggi ha stabilito l'inammissibilità in riferimento alla asserita violazione degli artt. 3 e 35 Cost., considerato che la Regione ricorrente non ha dimostrato in che modo dalle misure normative in questione potesse derivare una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali. La Corte, invece, ha stabilito la non fondatezza in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 228 e 120 Cost.: le disposizioni impugnate prevedevano infatti una riduzione del personale rientrante nel complessivo progetto di riordino degli enti locali territoriali tracciato dalla legge n. 56 del 2014; in secondo luogo, il processo di ridimensionamento del personale non comportava per forza un pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali e quindi per i servizi essenziali. Inoltre, non vi è stata né lesione dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà, di adeguatezza né tantomeno del riparto di competenze, posto che «nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica [...], alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale» (*Considerato in diritto*, p. 4.2.1).

In riferimento alle questioni di legittimità costituzionali sollevate in via principale dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto relativamente all'asserita violazione degli artt. 3 co. 1, 35, 97 co. 2, 114, 117 co. 2 lett. p), co. 3, 4, 6, 118, 119 co. 1 e 4, e 120 Cost. ad opera dell'art. 1 co. 424 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), nella parte in cui prevedeva che, per gli anni 2015 e 2016, Regioni ed enti locali avrebbero destinato risorse economiche, destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, all'immissione dei ruoli dei vincitori di concorsi pubblici già espletati o per la ricollocazione del loro personale dipendente in mobilità, con la *sentenza n. 202 del 2016* (red. Lattanzi) la Corte costituzionale ha dichiarato le questioni sottoposte inammissibili e in parte non fondate. Per i giudici, infatti, il processo di riduzione del personale di Province e Città metropolitane in questione deriva dal generale processo di riordino di questi enti ad opera della legge n. 56 del 2014, riordino sul quale la Corte, con la sentenza n. 50 del 2015, aveva già stabilito la competenza del legislatore statale. Inoltre, secondo i Giudici delle Leggi «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale [...]. Perciò si

giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche» (*Considerato in diritto*, p. 6); il che si traduce nel fatto che «la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto questa Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia [...]» (*ibidem*).

Con la *sentenza n. 205 del 2016* (red. de Pretis) la Corte costituzionale ha ritenuto non fondate, e in parte inammissibili, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Veneto con due ricorsi. La Regione ricorrente lamentava che i commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – che prevedevano che le Province e le Città metropolitane concorressero alla spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente, versando ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai precedenti risparmi di spesa, ad eccezione delle Province in dissesto finanziario, e che, nel caso di mancato versamento del contributo, l'Agenzia delle Entrate avrebbe provveduto al recupero delle somme – violassero alcune norme costituzionali, fra cui principalmente gli artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119 Cost.. Secondo i giudici costituzionali, oltre al fatto che «qualora venga lamentata [...] la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, [debba essere] fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produc[a] uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (ex multis, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016 [...]» (*Considerato in diritto*, p. 6.1) e che, nel caso *de quo*, la ricorrente non ha dato prova in merito, non vi sarebbe *vulnus* all'autonomia finanziaria di spesa di Province e Città metropolitane. Infatti, la Corte ha precisato che «[l]a riduzione della spesa corrente [in questione] [...] si inserisce [...] nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la [...] legge n. 56 del 2014, “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (comma 51)» (*Considerato in diritto*, p. 6.2). Per questa ragione, «[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015)» (*ibidem*). Parimenti, sulla base del criterio di ragionevolezza, non è illegittima costituzionalmente l'esclusione dalle discipline in questione delle Province in dissesto, e in conseguenza ai punti precedenti, non vi è nemmeno lesione del principio di leale collaborazione.

Infine, a seguito del giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale con ordinanza dal Consiglio di Stato, Sezione V, in riferimento all'art. 1, co. 3 legge della Regione autonoma Sardegna n. 15 del 2003 – nella parte in cui stabiliva che nelle Province sarde soppresse a seguito di referendum abrogativi del maggio 2012 fossero nominati commissari straordinari con il compito di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni amministrative già svolte dalle Province - per asserita violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Sardegna[12] – laddove è previsto che solo con legge atipica e rafforzata e non con legge ordinaria fosse possibile modificare funzioni e circoscrizioni provinciali – e degli artt. 1, 48 e 51 Cost. – avendo introdotto una illegittima causa di scioglimento anticipato della Provincia del Medio Campidano e, consequenzialmente, una inammissibile interruzione dell'ordinaria durata del mandato dei suoi organi elettivi –, con l'*ordinanza n. 246 del 2016* (red. Morelli) la Corte costituzionale ne ha dichiarato la manifesta illegittimità. Secondo i Giudici delle Leggi, il Supremo Giudice Amministrativo si è limitato «ad adombrare [...] una sorta di “illegittimità derivata”, consequenziale alla “illegittimità costituzionale dell'abrogazione referendaria della legge n. 9 del 2001, istitutiva degli enti provinciali, tra i quali la Provincia del Medio Campidano”, ma omette [ha omissso] poi, del tutto, di prendere in esame e di

sottoporre al vaglio di questa Corte, il contesto normativo [...] e procedimentale [...] direttamente dal quale – e non già dalla norma censurata – discende la soppressione di tutte le province “ordinarie” [...]». In aggiunta, la Corte costituzionale rileva che il giudice quo non ha tenuto conto che gli organi in carica delle Province erano già stati modificati in organi di «mera gestione provvisoria» da una precedente legge regionale sarda (n. 11 del 2012).

3. Conclusioni.

Dalla giurisprudenza sopra esaminata emergono alcuni importanti tratti comuni:

lo Stato può dettare una disciplina normativa che incida sulla finanza pubblica locale solo nel caso in cui essa stabilisca principi, e non disposizioni di dettaglio, nel rispetto anche del principio di leale collaborazione fra livelli di governo;

la disciplina statale che incide sulla finanza regionale e locale deve consentire in ogni caso l'esercizio effettivo ed integrale delle funzioni amministrative attribuite agli enti locali;

la disciplina statale che incide sulla finanza locale si lega, e discende, dalle norme dettate dalla legge n. 56 del 2014, in special modo per quanto riguarda la disciplina di riassetto dell'organico degli enti di area vasta – così rientrando, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato.

Quello che emerge è che il legislatore statale può legittimamente imporre vincoli alle politiche di bilancio al fine di coordinare la finanza pubblica locale in ottemperanza agli obiettivi nazionali e sovranazionali (*id est* europei[13]), prevedendo anche il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, questo può essere fatto dettando unicamente una disciplina di principio e non di dettaglio che, al massimo, stabilisca un limite complessivo che permetta agli enti locali libertà e discrezionalità nell'allocazione delle risorse fra i differenti ambiti e obiettivi di spesa[14].

Conseguentemente, la disciplina statale di riduzione delle spese pubbliche è legittimamente in grado di incidere sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Proprio per questa ragione, in considerazione del fatto che a Regioni ed enti locali è imposto un sacrificio finanziario, le norme statali devono rispettare il principio di leale collaborazione, anche prevedendo un loro coinvolgimento o un momento di concertazione, già previsto con legge ordinaria dal c.d. Sistema delle Conferenze[15].

Quindi, la disciplina statale, potendo determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza locale, può anche ridurli. Tuttavia, questa riduzione deve comunque consentire a tutti gli enti territoriali l'esercizio integrale delle funzioni amministrative loro attribuite, garantendo ad essi, anche a quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti[16]. Infatti, una legge che non prevede adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative lede l'autonomia territoriale – lesione che si riflette anche sul buon andamento dell'azione amministrativa[17].

Le norme che influiscono sulla finanza locale incidendo sulle spese degli enti si legano a quelle connesse al riassetto dell'organico. La disciplina statale che prevede divieti di spesa e di nuove assunzioni alle Province delle Regioni a Statuto ordinario non deve essere considerata norma di dettaglio bensì principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, poiché essa realizza(va) la (mancata) decostituzionalizzazione avviata (solamente) sul piano della legge ordinaria dalla legge n. 56 del 2014[18].

La disciplina statale di riassetto e riduzione del personale di Province e Città metropolitane delle Regioni a Statuto ordinario non viola il riparto di competenze poiché rientra nella competenza esclusiva dello Stato *ex art.* 117, co. 2 lett. p) Cost., e non viola neanche il principio di leale

collaborazione fra i livelli di governo, di sussidiarietà e di competenza, dato che le Regioni possono legittimamente riallocare le funzioni non fondamentali a Città metropolitane e a Province, nonché agli altri enti locali una volta terminato il processo di redistribuzione dell'organico attraverso deleghe e convenzioni[19].

Infine, per concludere, la Corte ha nuovamente ribadito e sottolineato che, qualora si sostenga l'illegittimità costituzionale avverso una disposizione per asserita violazione dell'art. 119 co. 4 Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, occorre darne prova[20]: spesso una vera e propria *probatio diabolica*[21].

La Corte e le autonomie locali: uno sguardo sulla restante giurisprudenza (gennaio - ottobre 2016).

Jessica Rampone

Sommario: 1. Le Province. 1.a. Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province. 1.b. Commissario straordinario. 1.c. Caccia e pesca. 2. Fisco locale. 3. Violazione del diritto internazionale. 4. Unioni di comuni e consorzi. 5. Tutela dell'ambiente. 6. Commercio a livello locale. 7. Trasporto pubblico locale. 8. Istituzione di nuovi enti locali in Regioni a Statuto speciale.

1. Le Province.

1.a. Commissariamento delle Province.

Corte costituzionale, ordinanza n. 170 del 2016 (relatore Coraggio).

Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province - Estinzione dei processi per rinuncia ai ricorsi.

Oggetto del contendere. Le Regioni Lombardia e Piemonte hanno promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per violazione degli artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), 136 della Cost. e VIII disposizione transitoria e finale Cost., nonché in relazione all'art. 15, comma 2, e 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).

Le ragioni. A giudizio dei ricorrenti, le due disposizioni impugnate, relative al «commissariamento delle province» ignorerebbero gli effetti della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, introducendo o protraendo nuovi commissariamenti nella prospettiva dell'attuazione di disposizioni dichiarate incostituzionali. Si asseverano, inoltre, violati i principi di democraticità e di diretta e rappresentanza popolare. Nel ricorso è sostenuto che l'impedimento del regolare svolgimento delle funzioni amministrative affidate alle province, comprometterebbe il «buon andamento» e che le norme sul commissariamento delle province altererebbero il normale funzionamento delle regole

sulla composizione degli organi.

Corte costituzionale, ordinanza n. 171 del 2016 (relatore Coraggio).

Bilancio dello Stato e legge finanziaria - Commissariamento delle Province - Estinzione dei processi per rinuncia ai ricorsi.

Oggetto del contendere. Con ricorso proposto in via principale, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per presunto contrasto con gli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Le ragioni. Nel ricorso si afferma che l'estensione del regime commissariale delle amministrazioni provinciali comprime, in via diretta, il corretto svolgimento dei compiti amministrativi assegnati all'ente provincia e altera, in via mediata, le competenze degli altri enti locali che, a vario livello, attraverso i principi di sussidiarietà, o attraverso la delega o l'affidamento di funzioni di provenienza regionale, concorrono con la provincia all'esercizio delle funzioni locali. La disciplina contrasterebbe, altresì, con le disposizioni che riconoscono l'autonomia costituzionale all'intero assetto degli enti territoriali, con il disegno costituzionale che governa le autonomie locali e con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa

Con le due ordinanze in esame, ribadendo una regola di diritto consolidata, la Corte ha affermato che la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo. In senso conforme si vedano le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015.

1.b. Commissario straordinario.

Corte costituzionale, ordinanza n. 164 del 2016 (relatore Morelli).

Riordino delle province - Formazione del bilancio - Commissariamento - Restituzione degli atti in conseguenza dello ius superveniens.

Oggetto del contendere. Il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato, con l'ordinanza 13 dicembre 2013, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Sardegna 28 giugno 2013, n. 15 (Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province); dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge statale 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013) e dell'art. 12, commi 3 e 4, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, «nella parte in cui comportano il commissariamento delle province “storiche” della Sardegna (tra cui Cagliari) oggetto di “cessazione anticipata” dei loro organi elettivi», in asserito contrasto con quanto prescritto dagli artt. 3, prima parte, e 43 dello statuto speciale della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, così come da ultimo modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2), anche in riferimento agli artt. 5 e 114 della Costituzione; e in violazione, altresì, degli artt. 3, 5 e 118, prima parte, Cost., oltre che ancora dello stesso art. 43 del predetto statuto, in ordine ai principi di ragionevolezza e di eguaglianza;

Le ragioni. Secondo il TAR rimettente, incorrerebbe nella violazione dei parametri evocati la scelta del legislatore (sia regionale che nazionale, espressa nelle norme come sopra censurate) di privare di

effettiva autonomia, mediante la previsione di un commissariamento di lungo periodo più volte prorogato, gli enti previsti e tutelati dalla carta costituzionale, come le Province, con conseguente svuotamento della loro autonomia e rappresentatività.

Con l'ordinanza in oggetto, la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti al rimettente affinché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, in virtù dell'operatività dello *ius superveniens*.

Infatti, la sopravvenuta legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", ha innovato la precedente denunciata disciplina, specificamente, tra l'altro, sui punti di censura (prolungamento "*sine die*" del commissariamento della Provincia di Cagliari e sua finalizzazione anche ad interventi eccedenti la gestione ordinaria), riorganizzando le circoscrizioni provinciali.

L'intervento ha interessato anche la disciplina relativa alla decadenza del commissario straordinario della Provincia di Cagliari, individuandone il termine massimo di permanenza in carica (fino al 31 dicembre 2016) e limitandone le funzioni a quella strettamente necessarie alla gestione ordinaria (art. 24, commi 5 e 6).

Alla luce della nuova previsione legislativa, non paiono più fondati i motivi di doglianza espressi dal rimettente. È infatti venuto meno il modello di un commissariamento di lungo periodo, più volte prorogato, che presumibilmente avrebbe svuotato l'ente locale provinciale della sua autonomia e rappresentatività. A ben vedere, l'intervento riformatore ha inciso anche sull'attribuzione delle funzioni del commissario. Invero, la previsione di un termine di durata dell'incarico del commissario e la limitazione dei compiti a quelli inerenti unicamente la gestione ordinaria, impedisce di qualificare una peculiare forma di «commissariamento in pianta stabile e con pieni poteri», collidente con la stessa funzione dell'istituto, per sua natura destinato alla gestione ordinaria di situazioni urgenti e non altrimenti fronteggiabili.

1.c. Caccia e pesca.

Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 2016 (relatore Lattanzi).

La dimensione sub provinciale degli ambiti di caccia si pone in contrasto con la previsione di ambiti territoriali di caccia corrispondenti al territorio delle Province.

Oggetto del contendere. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso proposto in via principale, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") per supposto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s Cost.

Le ragioni. Nel ricorso è denunciata l'inosservanza della dimensione subprovinciale degli ATC e della delimitazione di essi con confini naturali. È ravvisato contrasto con i criteri volti a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica per cui si assevera la violazione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 11, commi 2 e 3, l. reg. Toscana 12 gennaio 1994 n. 3, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, l. reg. Toscana 20 marzo 2015 n. 32, in relazione all'art. 14, comma 1, l. 11 febbraio 1992 n. 157, nella parte in cui stabilisce che in Toscana, ai soli fini dell'organizzazione amministrativa, vi sono nove ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle province, con l'eccezione delle province di Firenze e Prato che formano un unico ambito, e che con il piano faunistico venatorio sono istituiti dei sottoambiti.

La costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, rappresenta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sugli ambiti territoriali di caccia, la cui costituzione manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, si vedano le sentenze nn. 142/2013, 268/2010, 165/2009 e 4/2000).

Questa la premessa per comprendere la *ratio* che muove il legislatore nazionale a ottenere una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e a conferire specifico rilievo alla dimensione della comunità locale, più ristretta e maggiormente coesa sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio.

Ciò posto, il Giudice delle leggi osserva che la previsione, da parte del legislatore toscano, del carattere provinciale dell'ambito territoriale di caccia, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, non si conforma alla suddetta finalità.

A giudizio della Corte, la ripartizione per Province, le cui dimensioni territoriali implicano più ampie e meno specifiche esigenze di decentramento amministrativo, comportano un affievolimento della sfera di interessi connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente.

2. Fisco locale.

Corte costituzionale, ordinanza n. 169 del 2016 (relatore Carosi).

Intervento in giudizio. Imposte e tasse. Inammissibilità della questione per carenza di legittimazione a intervenire e manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza.

Oggetto del contendere. Con ordinanze del 25 marzo e del 26 ottobre del 2015, le Commissioni tributarie provinciali di Massa Carrara e di Novara hanno sollevato i giudizi di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU), dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost.

Le ragioni. Ad avviso del giudice rimettente, l'IMU, colpendo un reddito virtuale, anche ove l'immobile non possa produrlo, violerebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto dovuta a prescindere dalla percezione di un reddito da parte del proprietario del bene, chiamato ad adempiere all'obbligazione tributaria indipendentemente da disponibilità finanziarie sufficienti a pagare quanto dovuto e quindi costretto a svendere il bene, a ricorrere a forme di finanziamento penalizzanti o a rilasciare l'immobile al Comune. L'imposta contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto impedirebbe il mantenimento della proprietà acquistata a titolo successorio da parte di soggetti privi di reddito che potrebbero destinare l'immobile ad abitazione personale.

La Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge istitutiva dell'imposta municipale propria (IMU), sollevate in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost. La ragione giustificativa sottesa a detta conclusione si concreta nell'omissione del giudice rimettente, il quale non descrive compiutamente la fattispecie al suo esame, mancando di individuare le norme della cui legittimità costituzionale dubita. Per granitica giurisprudenza costituzionale (si vedano le ordinanze nn. 312/2012, 307/2011, 227/2007 e 85/2003), la mancata indicazione della norma censurata - che all'esame dell'intero contesto dell'atto di rimessione non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita - si ripercuote inevitabilmente sulla rilevanza della questione. Infatti, in questo modo non si rende possibile una valutazione sulla necessità di applicazione delle norme stesse.

La Corte ancora rileva come le doglianze sollevate attengano alla censura dell'intero impianto normativo, il quale riguarda l'istituzione e la disciplina dell'imposta, nei suoi aspetti sostanziali e procedurali. La carenza di rilevanza della questione emerge qui dalla eterogeneità oggettiva delle disposizioni censurate nonché dall'insufficiente descrizione della fattispecie concreta. A giudizio della Corte non è dunque possibile selezionare le norme da applicare nel giudizio *a quo*, cui delimitare lo scrutinio. Sull'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale quando le disposizioni impugnate hanno oggetti eterogenei, si veda la sentenza n. 263/1994.

Sull'affermazione secondo la quale «il giudice a quo è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati», si vedano la sentenza n. 218/2014 e le ordinanze n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000

3. Violazione del diritto internazionale.

Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2016 (relatore Amato).

Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti territoriali per violazioni del diritto internazionale.

L'esercizio statale di rivalsa non contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) né con il diritto di difesa (art. 24 Cost.).

Oggetto del contendere. Con ordinanza emessa il 30 dicembre 2015, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 117, primo comma, 114, 118 e 119, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-bis, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

Le ragioni. Nel ricorso è denunciato il contrasto tra le disposizioni impugnate e il principio di ragionevolezza, in quanto l'ente locale, si sostiene, è sanzionato per comportamenti pregressi, adottati allorché gli stessi non erano previsti come fonte di responsabilità, e perché si disciplina, in modo eguale, attraverso l'uniforme previsione del diritto di rivalsa in capo allo Stato, situazioni che, invece, sono differenti. L'entità dell'importo del risarcimento sarebbe tale da mettere in difficoltà il bilancio del Comune, di dimensioni oggettivamente modeste, e si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che attribuisce agli enti locali competenze costituzionalmente rilevanti. Inoltre, la disciplina sul diritto di rivalsa determinerebbe una sostanziale subordinazione degli enti locali rispetto allo Stato, in contrasto con l'art. 114 Cost. Sarebbe, infine, ostacolata la concreta operatività dell'art. 119, comma 4, Cost., in base al quale gli enti locali devono finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite. La previsione della rivalsa statale sul bilancio comunale violerebbe, inoltre, l'art. 24 Cost., sul duplice rilievo, da un lato, dell'impossibilità, per il Comune, di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea, e, dall'altro, dell'inerzia difensiva dello Stato italiano nell'ambito di tale giudizio.

Il Giudice delle leggi ha ribadito la regola di diritto secondo la quale il termine fissato dall'art. 3 delle norme integrative con riguardo alla costituzione delle parti del giudizio *a quo* ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza. (si vedano nello stesso senso le sentenze n. 236 e 27 del 2015, n. 364 e n. 303 del 2010, n. 263 e n. 215 del 2009; e le ordinanze n. 11 del 2010, n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

La Corte ha poi ritenuto l'art. 16 *bis*, comma 5, non lesivo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. L'esercizio del diritto statale di rivalsa, infatti, presuppone che gli enti locali «si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Il fondamento della rivalsa statale nei confronti degli enti locali è ravvisato nella responsabilità per condotte, imputabili agli stessi enti, poste in essere in violazione della CEDU. L'avvenuto accertamento della violazione, espresso nella forma della sentenza di condanna da parte della Corte europea, costituisce elemento essenziale della fattispecie delineata dall'art. 16 *bis* ed è anche il momento discriminante ai fini della applicazione della disciplina da esso dettata. Ciò vale ad escludere la denunciata retroattività della disposizione censurata.

Per la Corte non fondata è anche la q.l.c. relativa al contrasto tra l'art.16 *bis*, comma 5, della legge n. 11 del 2005 e l'art. 24 Cost., il qual ultimo enuncia il diritto di difesa.

Il ragionamento della Corte secondo il quale la preclusione al Comune di partecipare al giudizio dinanzi alla Corte europea denota l'inconferenza del parametro costituzionale evocato è condivisibile. Infatti, la disposizione censurata, stante il suo inequivoco tenore letterale, è volta a regolare il procedimento attraverso il quale viene esercitato il diritto statale di rivalsa nell'ordinamento interno, non già il diverso procedimento dinanzi alla Corte europea, nell'ambito del quale, ad avviso del rimettente, si sarebbe determinata la compressione del diritto di difesa dell'ente locale.

4. Unioni di comuni e consorzi.

Corte costituzionale, sentenza n. 160 del 2016 (relatore Cartabia).

Asserita violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per il mancato impiego dello strumento convenzionale, quale idoneo criterio organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali.

Oggetto del contendere. Con ricorso proposto in via principale, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 609 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché all'art. 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto).

Le ragioni. La parte ricorrente osserva che, mentre in precedenza, erano rimesse alle Regioni la determinazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, l'istituzione o la designazione dei relativi enti di governo, nonché la scelta della forma organizzativa di questi ultimi, la disposizione censurata, impone un modello che deve necessariamente includere tutti gli enti locali. Detta previsione esulerebbe dalla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», e violerebbe la competenza legislativa regionale residuale, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di forme associative degli enti locali; contrasterebbe con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché con l'art. 3, comma 2, dello statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1), in virtù del quale «la Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni», e quindi con l'art. 123 Cost., che garantisce l'autonomia statutaria. Agli enti locali si dovrebbe, infatti, riconoscere ampia discrezionalità nell'organizzazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali.

Nel dichiarare non fondata la q.l.c. della legge 23 dicembre 2014, n. 190, la Corte ha in via preliminare osservato come la disposizione *de qua* sia finalizzata al miglioramento dei risultati di gestione dei servizi pubblici locali, in quanto promotrice di processi di aggregazione.

La disposizione censurata viene qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in relazione ad altri, sia pur differenti, istituti di cooperazione tra enti locali, come le Unioni di Comuni (si vedano le sentenze nn.

44 e 22 del 2014). Invero, la previsione della partecipazione obbligatoria degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali è finalizzata al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Ad ogni buon conto, il rischio, paventato dalla Regione Veneto, che alcuni Comuni vogliano sottrarsi alla partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali è specificamente affrontato dalla disposizione oggetto di censura la quale prevede l'esercizio di poteri sostitutivi del Presidente della Regione.

I giudici costituzionali osservano poi come venga, altresì, in rilievo la competenza statale della tutela della concorrenza, nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Così opinando, la Corte conferma i suoi precedenti *dicta*, tramite i quali più volte la stessa si è espressa affermando il riconoscimento in capo allo Stato della competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria e a superare situazioni di frammentazione, garantendo la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (si vedano le sentenze nn. 46/2013, 134/2013, 128/2011, 325/201).

Sul punto la Corte ravvisa come la ricorrente non offra argomenti convincenti da indurre a ritenere che la norma non sia rispettosa dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, ritenuti essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale quando viene in rilievo la tutela della concorrenza. (Sulla necessità che le norme statali a tutela della concorrenza rispettino i criteri di proporzionalità e adeguatezza, la cui eventuale mancanza va adeguatamente motivata si vedano le sentenze nn. 443/2007, e 14/2004).

Altro punto affrontato dalla Corte è quello relativo alla presunta violazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali. Secondo l'indirizzo ormai consolidato della Corte, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita. Tale principio, a ben vedere, è comunque rispettato attraverso la predisposizione di una serie di forme di partecipazione e non solo mediante la stipulazione di una convenzione senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso. (Sull'autonomia dei Comuni, che non implica una riserva intangibile di funzioni, si veda la sentenza n. 286/1997; sulla conseguente legittimità delle norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, si veda la sentenza n. 246/2009; sulla necessità, qualora si opti per l'esercizio delle funzioni comunali mediante organismi associativi, di preservare uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, si veda la sentenza n. 50/2013; sulla competenza delle Regioni, qualora istituiscano ambiti o bacini territoriali provinciali per la gestione dei servizi locali, di designare le Province come enti di governo, sopprimendo, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato in precedenza l'esercizio delle stesse funzioni, senza che ciò leda l'autonomia comunale, si veda la sentenza n. 50/2015).

Ultima doglianza della ricorrente attiene l'irragionevolezza e l'oscurità della disposizione censurata. A tal proposito la Corte, sebbene riconosca che il coordinamento tra la disposizione censurata e quella da essa richiamata, ovvero l'art. 1, comma 90, della legge n. 56 del 2014, non sia enunciato in termini del tutto univoci, ha affermato sia comunque possibile conciliare le disposizioni attraverso una lettura sistematica, rispettosa della *ratio* di entrambe. Anche in questo caso i giudici si conformano alle precedenti pronunce: sull'irragionevolezza delle norme statali dal significato ambiguo, tali da ridondare negativamente sulle prerogative di autonomia delle Regioni, poste in tal modo in una condizione di obiettiva incertezza, si vedano le sentenze nn. 200/2012 e 326/2010.

5. Tutela dell'ambiente.

Corte costituzionale, sentenza n. 101 del 2016 (relatore Morelli).

Inquinamento, rifiuti, smaltimento, ambiente, ente parco. Relazione tra la competenza statale esclusiva nella materia (trasversale) della tutela dell'ambiente e la materia dei rifiuti urbani.

Oggetto del contendere. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionali per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), secondo comma, lettere *e*) ed *s*), e terzo comma, nonché con l'art. 120 Cost. degli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 6, comma 1, lettere *a*), *c*) ed *f*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015».

Le ragioni. Nel ricorso sono denunciati il contrasto con la normativa statale (d.l. n. 78/2010), che prevede l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali e la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Denunciata è altresì la violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per l'introduzione di un vincolo non previsto dal legislatore nazionale per il trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico. Si assume violato anche il principio di uguaglianza e lesa il principio della libera circolazione di beni tra le Regioni. Violati sono anche il principio fondamentale posto dalla legislazione statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica che prevede lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica e quello della tutela della concorrenza, che discende finanche da obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

Con la pronuncia in oggetto, in primo luogo, la Corte ribadisce che la rinuncia al ricorso per la sopravvenuta modifica della norma impugnata (nel caso di specie ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. a, della legge regionale n. 20 del 2015) comporta, in quanto accettata dalla parte resistente, l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (in senso conforme si vedano le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015).

La decisione nel merito adottata verte sul tema della gestione dei rifiuti e la produzione, il trasporto e la produzione nazionale di energia. Secondo il d.lgs. n. 152 del 2006, i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento vanno ricompresi nella categoria dei rifiuti speciali.

Ciò premesso, siccome la disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza costituzionale, nella materia della “tutela dell'ambiente” (si vedano le sentenze nn. 180/2015, 149/2015, 58/2015, 70/2014, 69/2011, 373/2010 e 127/2010) questa è di competenza esclusiva statale; per tale motivo non è consentito alla Regione adottare interventi normativi che incidono sulla predetta materia.

Se questi sono i presupposti logico-giuridici, l'art. 14, commi 3 *bis* e 3 *ter*, ultimo periodo, l. reg. Lombardia n. 26/2003, aggiunti dall'art. 6, comma 1, lett. a), l. reg. Lombardia n. 35/2014, deve considerarsi costituzionalmente illegittimo, avendo tale disposizione inserito, nella categoria dei “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale”, indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, ledendo così la competenza statale esclusiva nella materia “tutela dell'ambiente”.

Diversamente, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 6, comma 1, lett. c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lett. s), della legge regionale n. 22 del 2015. La norma consente alla Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari per espletare le procedure di gara, e per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, di disporre la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il

tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni. Alla luce del dettato normativo si evince la conformità della disposizione *de qua* rispetto al contenuto del d.lgs. n. 79 del 1999. Infatti, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione può essere differita entro due anni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale ivi contemplato. Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, quello uscente potrà proseguire la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti.

Si osserva preliminarmente che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza» (sulla appartenenza della disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, alla materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale si veda la sentenza n. 28/2014). Pur tuttavia, la temporanea perseguibilità della gestione oggetto di concessione scaduta, in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione, non reca alcun effettivo *vulnus* al principio di concorrenza, che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

Analoghe considerazioni sono effettuate con riferimento alla questione di legittimità costituzionale, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, dell'art. 6, comma 1, lett. c), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lett. s), della legge regionale n. 22 del 2015.

La Corte ha ancora dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost., anche l'art. 14, commi 3- *ter*, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (aggiunto dall'art. 6, comma 1, lett. a , della legge regionale n. 35 del 2014). La norma, nel determinare il contributo previsto per il trattamento in impianti di recupero energetico dei rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extraregionale, dispone che tale trattamento si attua previo accordo tra le Regioni interessate.

La previsione dell'accordo, introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale, deve ritenersi lesiva sia della competenza esclusiva statale in materia ambientale, sia della libera circolazione di cose tra le Regioni, per l'ostacolo che ne deriva.

6. Commercio a livello locale.

Corte costituzionale, ordinanza n. 223 del 2016 (relatore Prosperetti).

Obbligo di somministrazione di alimenti e bevande negli esercizi extra alberghieri e principio di libertà degli scambi intracomunitari. Inammissibilità per decadenza dal diritto a ricorrere.

Oggetto del contendere. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e) Cost., degli artt. 2, comma 1; 3, comma 1, lettera b); 4, comma 1, lettera b); 5; 7; 9, comma 1, lettera b); 10; 11, comma 1, lettera b), e 12 della legge della Regione Calabria 27 novembre 2015, n. 20, recante «Modifica e integrazione della legge regionale 7 marzo 1995, n. 4 (Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri)».

Le ragioni. La disposizione censurata, comportando una restrizione della libertà di scelta dei propri fornitori da parte dei titolari delle imprese, determinerebbe una distorsione del mercato, a vantaggio delle sole aziende produttrici locali, e ciò si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione Europea e con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Inoltre, si verificherebbe un fenomeno di alterazione della concorrenza così ravvisandosi contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la tutela della concorrenza è una materia di competenza legislativa esclusiva statale, e con l'art. 41 Cost., poiché la restrizione della libertà di scelta dei propri fornitori da parte dei titolari delle imprese inciderebbe sulla struttura dei costi dell'azienda e, conseguentemente, sul libero esercizio dell'attività economica privata.

Ribadendo una regola di diritto consolidata, la Corte ha affermato che il termine di dieci giorni dalla notificazione prescritto dall'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) deve intendersi perentorio. Conseguentemente il suo mancato rispetto deve ritenersi presidiato dalla sanzione della decadenza (si vedano le ordinanze n. 185 del 2014, n. 23 del 2012 e n. 99 del 2000).

Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2016 (relatore Cartabia).

Artigianato, commercio, industria, fiere e mercati. Definizione e disciplina di una nuova struttura commerciale denominata "parco commerciale".

Oggetto del contendere. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo", e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., e degli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Le ragioni. L'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale comporterebbe, a parere del ricorrente, la violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza e l'inosservanza degli obblighi internazionali e, in particolar modo, degli obblighi internazionali. In specie viene dato atto del contrasto con la direttiva 2006/123/CE che vieta il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, ai fini del rilascio di autorizzazioni.

La Corte costituzionale ha affermato che, in ambito della regolamentazione normativa riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, essendo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è preclusa la possibilità per il legislatore regionale di prevedere ulteriori requisiti rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale (per l'affermazione che la liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e, Cost., si vedano le sentenze nn. 165/2014, 104/2014 e 98/2013).

Tuttavia, a ben vedere, la normativa regionale censurata non ha introdotto requisiti ulteriori per il rilascio dell'autorizzazione, ma si è limitata a stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative, al fine di consentire la raccolta di tutte le informazioni utili per la successiva fase di deliberazione, da parte delle autorità competenti, delle singole autorizzazioni.

Così interpretata, la previsione regionale non introduce alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria, che, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., il legislatore regionale, al pari di quello statale, è tenuto ad osservare (cfr. le sentenze nn. 388 del 1992, 167 del 2009, 152, 247 del

2010, 187 del 2011, 71, 200, 291 del 2012, 98, 139, 178, 219 del 2013, 104, 165 del 2014, 124, 215 del 2015, 21 del 2016).

Altra *quaestio* decisa dal Giudice delle leggi attiene all'ipotesi di cessazione della materia del contendere. Secondo il costante orientamento della Corte, per addivenire ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per sopravvenienza legislativa, devono congiuntamente verificarsi due condizioni: che la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate possa ritenersi soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, e che le norme abrogate o modificate non abbiano ricevuto, medio tempore, applicazione (cfr. le sentenze nn. 149/2015, 32/2015 e 165/2014). Pertanto, a seguito dell'approvazione della l. reg. Marche n. 16 del 2015, ricorrendo entrambe le condizioni sopra indicate, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 l.reg. n. 29 del 2014.

7. Trasporto pubblico locale.

Corte costituzionale, sentenza n. 211 del 2016 (relatore Prosperetti).

La previsione di una forma di cooperazione "debole" tra Stato e Regione si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Oggetto del contendere. La Regione Campania ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), per violazione degli artt. 117, quarto comma, 119, quinto comma, 5 e 120 della Cost.

Le ragioni. La ricorrente afferma che la riduzione di risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate contrasta con le previsioni del decreto legislativo n. 88 del 2011 e con i principi in materia di federalismo fiscale posti dalla legge n. 42 del 2009, con inevitabile e conseguente effetto sperequativo della summenzionata riduzione. È altresì enunciata la violazione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura o di quella concorrente in materia di commercio con l'estero e di quelle residuali delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di organizzazione delle funzioni degli enti locali. Connessa è la violazione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materia di "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Denunciata è poi la prefigurazione dell'intervento unilaterale dello Stato, come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa in quanto procedura lesiva del principio di leale collaborazione.

Con la pronuncia in oggetto la Corte affronta l'annosa *quaestio* relativa ai rapporti tra Stato e Regioni nell'ambito del riparto delle reciproche competenze legislative.

La Corte muove dall'assunto che l'intervento di finanziamento previsto dall'art. 1, comma 224, della legge n. 190 del 2014, ha una portata e carattere generale. La sua finalità implicita è quella di contribuire ad assicurare le esigenze di convergenza e omogeneità negli «standard» del materiale rotabile su gomma a livello regionale locale, funzionali alla fruizione del servizio in termini di migliore efficienza, economicità, sicurezza e rispetto dell'ambiente, tendenzialmente unitari a livello nazionale.

Tuttavia, tale finanziamento interessa una materia di competenza residuale regionale, quale è il trasporto pubblico locale. Per tale ragione, a giudizio della Corte, è necessario assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Non può ritenersi sufficiente l'instaurazione di una forma di collaborazione "debole" tra lo Stato e la Regione, che si realizza "sentendo" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché adottando un'intesa con la Conferenza stessa. La decisione *de qua* è in linea con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia (in tal senso, si vedano le sentenze n. 168 del 2008 e n. 147 del 2016)

8. Istituzione di nuovi enti locali in Regioni a Statuto speciale.

Corte costituzionale, ordinanza n. 115 del 2016 (relatore Zanon).

Creazione di enti intermedi dotati di autonomia politica non previsti in Costituzione. Restituzione degli atti in conseguenza dello ius superveniens.

Oggetto del contendere. Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), con ordinanza del 28 luglio 2014, in riferimento agli artt. 5, 114, 118 e 128 della Costituzione e all'art. 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Le ragioni. Il remittente, dubita della legittimità costituzionale di numerosi articoli della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2006 per contrasto con gli artt. 5, 114 e 128 Cost., in quanto tali disposizioni non prevederebbero la creazione di mere strutture operative dei Comuni, ma l'istituzione di un nuovo ente dotato di autonomia politica – le "comunità di valle" – alle quali sarebbero state conferite competenze in parte provinciali, in parte comunali o delle unioni di Comuni. Gli organi rappresentativi di tali enti - la conferenza dei sindaci, con funzioni consultive, e l'assemblea della comunità - sono composti per due quinti da componenti designati dai Comuni e per i restanti tre quinti da componenti eletti direttamente dalla popolazione residente. Tali nuovi enti, diversi da quelli elencati dall'art. 114 Cost., sarebbero per ciò stesso incostituzionali; e la loro istituzione lederebbe inoltre gli artt. 5 e 128 Cost. in quanto l'attribuzione ad essi di compiti che si sovrappongono a quelli dei Comuni o si diversificano da quelli della Provincia, sottrae competenze agli enti territoriali di base. Le disposizioni costituzionali consentirebbero solo la creazione di strutture di raccordo funzionale dei Comuni, così che possa restare inalterato l'assetto delle loro competenze, mentre tale assetto sarebbe violato da un'elezione diretta della parte maggioritaria dell'assemblea delle comunità.

Nella pronuncia in oggetto la Corte, ha disposto la restituzione degli atti al rimettente affinché rivaluti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, in virtù dell'operatività dello *ius superveniens* (cfr. le ordinanze nn. 119/2016, 35/2016, 93/2015, 79/2015 e 73/2015).

Infatti, successivamente all'ordinanza di rimessione è entrata in vigore la legge provinciale n. 12 del 2014, che ha modificato la legge provinciale n. 3 del 2006, innovando in profondità sia l'assetto istituzionale delle comunità, sia l'allocazione delle funzioni amministrative tra Provincia, comunità e Comuni. Alla luce del profondo mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente, al quale spetta compiere una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In particolare, si osserva che l'art. 13 della legge provinciale n. 12 del 2014, sostituendo il censurato art. 16 della legge provinciale n. 3 del 2006, non stabilisce più che il Presidente e la maggioranza dell'assemblea delle comunità siano eletti a suffragio universale e diretto dai residenti nel territorio, ma disciplina il «consiglio» – organo che ha sostituito l'«assemblea» – nonché il numero dei suoi componenti, e le cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere. Ed ancora, gli artt. 17 *quinquies* e 17 *sexies* prevedono che il presidente e tutti i membri del consiglio

siano eletti dal «corpo per l'elezione degli organi della comunità», composto dai rappresentanti eletti dai consigli comunali, attraverso un sistema di elezione di secondo grado. Lo *ius superveniens* rende superate le questioni sollevate dal remittente, essendo stata abrogata l'ipotesi secondo la quale alcuni organi rappresentativi delle comunità dovevano essere eletti, in larga parte, a suffragio universale e diretto.

[1] Dottorandi di ricerca nell'Università del Piemonte Orientale.

[2] In proposito, data la vastità della produzione, a titolo non esaustivo si vedano F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. XLI-422 e L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 5-419.

[3] Sul punto, *ex multis*, L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2015, 1 maggio 2015; G. M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7/2015, 8 aprile 2015.

[4] In proposito L. Mollica Poeta, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, n. 10 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 2/2016, 11 luglio 2016. Sia consentito al riguardo rimandare a S. Rossa, *Il problematico rapporto fra l'esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie - Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte*, n. 1 del 2016.

[5] Art. 1 co. 1 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (Legge finanziaria per l'anno 2014), art. 2 co. 1 e 2 e art. 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie), art. 1 della legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6 (Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016) e Allegato A, unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827 della medesima legge (nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano).

[6] G. Boggero, *Le Province piemontesi debbono poter disporre di risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni loro conferite*, in *Il Piemonte delle Autonomie, - Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte*, n. 1 del 2016: «Le decisioni [in esame] sono particolarmente rilevanti atteso che, insieme con la sentenza 23 luglio 2015, n. 181, sono le prime sentenze che "manipolano" un bilancio pubblico, sia pure di enti decentrati della Repubblica, mentre, più in generale, vanno annoverate tra le sentenze che, nell'ultimo anno, hanno determinato una tensione sugli equilibri del bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche».

[7] I ricorsi in questione promossi delle tre Province risalgono al luglio/agosto 2014, mentre l'accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano è stato sottoscritto in data 15 ottobre 2014 e

quello fra il Governo e la Regione autonoma Valle d'Aosta in data 21 luglio 2015. Quest'ultimo, in particolare, «riguarda la definizione del patto di stabilità interno per il 2014 e 2015 per la regione e gli enti locali del suo territorio e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della regione allo Stato nei rapporti attivi e passivi con Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviari locali in ambito regionale, nonché la definizione dei contenziosi pendenti tra Stato e Regione», Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (a cura di), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Stabilità 2016) gennaio 2016 - Legge 28 dicembre 2015, n. 208*, Vol. II, Articolo 1, commi 511-999, p. 848.

[8] Sul punto M. Barbero, *La Corte e i tetti alle consunzioni: quando la spending review produce effetti espansivi della spesa. Brevi considerazioni a margine di Corte cost. n. 43/2016*, in *federalismi.it*, n. 17/2016, 7 settembre 2016.

[9] Sul punto M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

[10] Gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione di strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente e la tutela e la valorizzazione dell'ambiente.

[11] Fra le quali le sentenze nn. 43 del 2016, 29 del 2016, 251 del 2015, 153 del 2015, 89 del 2015 e 13 del 2015.

[12] Legge costituzionale n. 3 del 1948.

[13] «[I]l coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato costantemente interpretato in stretta connessione con l'armonizzazione dei bilanci pubblici, rispondendo alle imprescindibili esigenze di garantire la raffrontabilità dei conti, al fine di assicurare l'unitarietà del sistema finanziario rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea», G. Rivosecchi (a cura di), *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali alla luce della giurisprudenza costituzionale: orientamenti e prospettive*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, settembre 2016, p. 9.

[14] Si confrontino Corte cost. nn. 43 del 2016 e 65 del 2016.

[15] Così Corte cost. n. 129 del 2016.

[16] Sul punto Corte cost. nn. 151 del 2016, 129 del 2016 e 202 del 2016.

[17] Cfr. Corte cost. n. 10 del 2016.

[18] Così Corte cost. nn. 143 del 2016, 202 del 2016 e 205 del 2016. In proposito è necessario sottolineare, come anche già accennato nella parte introduttiva, che l'approccio della Corte costituzionale in tema di enti locali e finanza pubblica è stato inevitabilmente condizionato dalla disciplina dettata dalla legge n. 56 del 2016. Insomma: in un contesto mutato così sostanzialmente la giurisprudenza costituzionale ha dovuto adeguarsi. D'altronde, la stessa Corte ha precisato che le valutazioni sulla legittimità costituzionale devono essere valutate globalmente, prendendo in considerazione la situazione nel complesso. Così anche, in un certo qual modo, anche l'ordinanza della Corte costituzionale n. 246 del 2016.

[19] Corte cost. nn. 159 del 2016 e 176 del 2016.

[20] Corte cost. n. 205 del 2016.

[21] Questo aspetto è messo bene in evidenza confrontando le sentenze nn. 205 e 10 del 2016. Infatti, contrariamente alla sentenza n. 10 del 2016 nella quale venne considerata adeguata la prova fornita con l'esame del valore assoluto dei trasferimenti nei vari capitoli delle apposite unità previsionali di bilancio dei bilanci approvati con legge regionale, nella sentenza n. 205 del 2016 invece venne considerata inadeguata come prova l'aver fornito alcune rappresentazioni grafiche non ufficiali di dati

contabili (e referti della Corte dei conti non rilevanti).

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Recensione del libro “La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni”, a cura di Franco Pizzetti

GIOVANNI CAVAGGION[1]

Il volume (edito da Giuffrè, Milano, 2015), a cura di Franco Pizzetti, si compone di una prefazione, di un commentario comma per comma all'articolo 1 della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), e di una raccolta di alcuni materiali relativi alla successiva attuazione (fonti normative secondarie, atti di natura amministrativa e giurisprudenza costituzionale) della norma stessa.

Il primo capitolo è dedicato alle disposizioni generali (commi da 1 a 4), il secondo capitolo alla istituzione e disciplina delle Città metropolitane (commi da 5 a 50), il terzo capitolo alle Province (commi da 51 a 100), il quarto capitolo alla Città metropolitana di Roma capitale (commi da 101 a 103), il quinto capitolo a organi e funzionamento delle unioni di Comuni ed alle fusioni di Comuni (commi da 104 a 141), il sesto ed ultimo capitolo alle disposizioni finali (commi da 142 a 151).

L'opera risulta particolarmente preziosa in particolare in virtù della scelta di attenersi all'impianto originario della legge Delrio, che consente all'interprete di orientarsi in un testo che risulterebbe altrimenti di lettura estremamente complessa. Come noto infatti, il Governo ha posto la questione di fiducia prima dell'approvazione del Senato, così compattando l'intero articolato della legge (che era composta da numerosi titoli e capi) in un unico articolo composto da ben 151 commi. La scomposizione dell'articolo consente la ricostruzione di quella che era la *ratio legis* originaria, la volontà del legislatore, successivamente sottoposta ad una forzatura forse necessaria in nome della certezza dei tempi di approvazione.

In sede di prefazione e di commento emerge evidente la consapevolezza di trovarsi di fronte ad una legge “di sistema”, una legge che tuttavia necessita di essere attuata e sperimentata nella prassi ai fini di poter essere compiutamente valutata. La legge Delrio riconfigura infatti il sistema di Città metropolitane, Province, enti di area vasta e Comuni, aprendo nuovi scenari che possono essere forse in parte previsti, ma che potrebbero altresì portare (ed in parte hanno già portato) ad approdi inattesi. L'intervento riformatore giungeva peraltro a coronamento di un lungo dibattito circa l'opportunità di abolizione delle Province (spesso ispirato a logiche, non prive di una connotazione demagogica, di c.d. “contenimento dei costi della politica”) che aveva già una prima volta trovato sbocco normativo, attraverso il decreto c.d. “salva Italia” (d.l. n. 201/2011), poi dichiarato parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la nota sentenza n. 220/2013.

Il commento alla legge Delrio muove spesso dalla convinzione che la stessa sarebbe in qualche mondo anticipatrice di una successiva riforma costituzionale (come in effetti avrebbe potuto succedere con la riforma Renzi/Boschi), alla quale essa avrebbe dovuto spianare la via, per poi essere di fatto costituzionalizzata in una fase successiva. Rimane quindi sullo sfondo la questione relativa al destino di una riforma che la stessa Consulta ha definito in qualche modo propedeutica ad una revisione costituzionale nel caso in cui detta revisione venga bocciata (come in effetti lo è stato) dal corpo elettorale al referendum del 4 dicembre (eventualità che, a onor del vero, sembrava piuttosto remota

all'epoca delle grandi intese).

L'A., pur definendo programmaticamente la legge n. 56/2014 un "capolavoro di ingegneria costituzionale", non manca di rilevare, più pragmaticamente, come la stessa non sia priva di imprecisioni e criticità (sulle quali peraltro è rinvenibile un'ampia letteratura, a dimostrazione della perfettibilità del testo, che del resto è caratteristica di ogni riforma di ampio respiro). Vero è che ciò è in parte conseguenza del travagliato iter parlamentare della legge, ma vero è altresì che il tentativo di anticipare (in un certo senso "al buio") il legislatore costituzionale si presenta come necessariamente problematico. Da questo punto di vista appare sicuramente centrato il parallelo con la legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), tenendo presente che quest'ultima è poi stata, in effetti, in gran parte costituzionalizzata dalla riforma del Titolo V del 2001 (legge costituzionale n. 3/2001).

Particolare risalto viene inoltre dato alle scelte del legislatore ordinario di riportare il Comune al centro del sistema istituzionale (in conformità al principio di sussidiarietà verticale) da un lato, e di disegnare un sistema di funzioni a geometria variabile per quanto riguarda il livello di governo intermedio dall'altro, con rapporti tra Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni improntati ad un alto livello di flessibilità. In quest'ottica si evidenzia come la legge in commento fornisca un incentivo ai fini dell'effettivo rispetto del principio di leale collaborazione.

L'A. ha peraltro ben presente come la legge Delrio rappresenti un vero e proprio cantiere aperto, che presenta forse un progetto le cui linee guida sono state definite, ma la cui forma e struttura definitiva dipenderà in massima parte dalle modalità attuative adottate in concreto da tutti gli attori coinvolti. Una prima criticità di questo tipo viene immediatamente rinvenuta nella legge n. 190/2014, con particolare riferimento alla sua influenza sull'effettivo ricollocamento delle funzioni. La previsione è stata confermata dalle innumerevoli questioni aperte negli ultimi due anni in tema di attuazione della legge Delrio (molte ancora irrisolte), evidenziate dalla letteratura di settore, alcune delle quali affrontate su questa rivista.

Nel complesso il volume rappresenta una ricostruzione completa ed esaustiva del disposto della riforma degli enti locali operata dal legislatore ordinario, non priva di attenzione per le criticità e le sfide poste per il futuro. Unica sfida che forse viene lasciata sullo sfondo (quasi che la stessa non fosse creduta verosimile, forse coerentemente, visto l'imprevedibile sviluppo dell'assetto politico-istituzionale negli ultimi anni) è quello che una riforma costituzionale in un certo senso "invitata" dalla legge Delrio in effetti non veda mai la luce.

Il rischio è infatti che il capolavoro di ingegneria costituzionale, in caso di mancata conferma in sede di referendum costituzionale della riforma Renzi/Boschi, si riveli un capolavoro incompiuto: tenere insieme Costituzione vigente e Costituzione annunciata è certamente una notevolissima impresa, ma cosa fare se la Costituzione annunciata rimane tale?

Nondimeno, il volume rimane un'opera imprescindibile per gli studiosi della riforma Delrio (e, verrebbe da dire, per gli studiosi della riforma costituzionale approvata dalle Camere). La puntuale analisi dell'intero corpo della legge n. 56/2014 rimane uno sforzo sinora ineguagliato, che fornisce all'interprete (ed in particolare ai giovani studiosi) una mappa per orientarsi in un articolato (o meglio, in una serie di commi) non sempre di facile lettura.

[1] Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e diritti presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale.

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Recensione del libro “Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà”, di Francesca Migliarese Caputi

GIOVANNI CAVAGGION[1]

L'opera monografica *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, di Francesca Migliarese Caputi (edita da Giappichelli, Torino, 2016) ripercorre la storia delle autonomie locali dalla nascita dell'ordinamento costituzionale italiano ad oggi. Si distingue per l'attenzione prestata, in parallelo, ai temi del decentramento (dallo Stato agli enti locali) e del controllo (dello Stato sugli enti locali). Uno dei principali fili conduttori dell'opera è l'influenza che la contingenza economica inevitabilmente esercita ed ha esercitato sull'assetto del sistema italiano degli enti territoriali. Il decentramento quindi, inteso nella ricostruzione dell'A. come graduale allontanamento dall'autarchia (e dunque dall'identificazione degli enti decentrati come mere propaggini della macchina amministrativa statale) ed avvicinamento alla sussidiarietà (e dunque dalla configurazione di un sistema multilivello di governo), è un lento processo che ha conosciuto, come si evidenzia nel volume, non poche battute d'arresto. Dette battute d'arresto possono coincidere con un esercizio più incisivo (se non con un incremento) delle funzioni di controllo centrale sull'autonomia locale. In quest'ottica l'A. analizza il rapporto tra autonomia locale e controlli, specie negli anni recenti, in seguito alla crisi economica che ha colpito l'Italia insieme alla gran parte del mondo “occidentale”.

Il primo capitolo del libro è interamente dedicato alla ricostruzione della visione centralista dello Stato ed alle prime fasi del “decentramento” amministrativo nell'Italia pre-repubblicana, operando in primo luogo una ricostruzione storica, per poi proseguire con una ricostruzione degli orientamenti dottrinali dell'epoca. L'A. evidenzia in particolare come le scelte compiute in sede di unificazione abbiano posto i binari su cui si è poi avviata l'esperienza regionalista italiana.

Nella prima sezione vengono affrontati i temi della transizione dal c.d. “modello per ministeri” cavouriano, estremamente centralizzato, all'avvento delle prime decentralizzazioni e quindi alla nascita dei Comuni e delle Province nello Stato sabauda e nell'ormai annesso Regno Lombardo-Veneto, con la c.d. “legge Rattazzi” del 1859, che ridefiniva l'amministrazione locale piemontese sulla base del modello francese (con la divisione in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni, l'istituzione di Prefetti dipendenti dal Ministero dell'Interno e la razionalizzazione del sistema delle Province in Piemonte). Particolare attenzione viene inoltre dedicata dall'A. al fallimento dei primi progetti istitutivi delle Regioni tra il 1860 ed il 1861 (c.d. “progetti Minghetti”). La sezione si conclude con un'analisi della nota legge n. 2248/1865 (ed in particolare dell'Allegato A), che dopo l'unificazione nazionale estendeva di fatto il modello sabauda disegnato con la legge Rattazzi a tutto il territorio del neonato Regno d'Italia: dalla ricostruzione emerge chiaramente come la semplice trasposizione di una legge concepita per essere applicata ad una specifica porzione del territorio (il Piemonte ed il Lombardo-Veneto) a territori estremamente diversi, senza considerazione per le loro peculiarità, abbia poi contribuito a molti dei problemi che il decentramento italiano ha conosciuto negli anni successivi.

Alla seconda sezione l'A. si dedica alla ricostruzione degli orientamenti dottrinali prevalenti in quegli anni, ed in particolare delle dure critiche di cui era bersaglio l'Allegato A della legge n. 2248/1865.

Viene analizzata la prospettiva fornita dal c.d. "metodo giuridico" e lo studio di cui era oggetto il concetto di decentramento, che da valore politico diveniva vera e propria tecnica di amministrazione per il tramite del concetto di autarchia.

Il secondo capitolo è dedicato all'evoluzione del regionalismo italiano nel corso della storia repubblicana, e dunque dalla Costituzione del 1948 alle soglie della riforma del Titolo V del 2001. Si tratta necessariamente di una ricostruzione per sommi capi (e non poteva essere altrimenti, vista la vastità degli argomenti toccati), che tuttavia è funzionale all'intento dell'A., e dunque all'esplorazione delle diverse fasi della transizione dal modello autarchico al modello fondato sul principio di sussidiarietà.

La prima sezione analizza i principi fondamentali dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo nella Costituzione repubblicana (art. 5 Cost.) oltre all'assetto delineato dall'originaria formulazione del Titolo V. Viene dato conto delle ragioni sottese all'iniziale inattuazione della Costituzione, per poi passare alla ricostruzione dei due primi e principali trasferimenti di funzioni amministrative con le due regionalizzazioni: quella del 1972 (dopo la prima elezione dei Consigli regionali) e quella del 1977. L'analisi si distingue per una particolare attenzione dedicata all'esperienza dei comprensori, spesso trascurati dalla letteratura del settore. Vengono ricostruiti i principi che animavano il regionalismo italiano in quella fase storica, ed in particolare l'avvento del regionalismo duale e del regionalismo cooperativo, del principio di leale collaborazione, della supremazia dell'interesse nazionale e dell'esercizio statale delle funzioni di indirizzo e coordinamento e dei poteri sostitutivi. La sezione si chiude con la nascita del sistema delle Conferenze e con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (la legge n. 142/1990, che ha riformato l'ordinamento di Province, Città metropolitane e Comuni).

La seconda sezione focalizza il decennio 1990-2000, descrivendo quindi il quadro giuridico-istituzionale che ha fatto da preludio alla riforma del Titolo V della Costituzione. Si analizzano quindi la riforma Bassanini ed il c.d. "federalismo amministrativo" (altresì definita terza regionalizzazione), poi di fatto in gran parte recepiti dal legislatore costituzionale, ed i poteri sostitutivi che pur permanevano in capo allo Stato.

Il terzo capitolo è interamente dedicato alla riforma del Titolo V del 2001, che del resto rappresenta, come noto, la più ampia revisione organica della Costituzione repubblicana dalla sua entrata in vigore ad oggi.

La prima sezione analizza il disposto della legge costituzionale n. 3/2001, ed in particolare opera una ricognizione del nuovo assetto istituzionale dell'ordinamento costituzionale italiano, con notevoli ripercussioni sulla forma di Stato. Particolare attenzione viene dedicata dall'A. ai poteri sostitutivi previsti dalle leggi statali e regionali ed all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

La seconda sezione è dedicata all'analisi del rapporto tra autonomie locali e territorio, ed in particolare alle variazioni degli assetti territoriali nella riforma del Titolo V con riferimento al territorio regionale, provinciale e comunale. In quest'ottica viene operata un'approfondita analisi dei nuovi articoli 132 (fusione e creazione di Regioni, distacco ed annessione di Comuni o Province) e 133 comma 2 Cost. (istituzione e modificazione di Comuni): l'A. riflette sul concetto di "popolazioni interessate" richiamato da entrambe le disposizioni costituzionali sopraccitate.

La terza sezione affronta la questione della giurisprudenza costituzionale degli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V, e non avrebbe potuto essere altrimenti, dal momento che, come noto, la giurisprudenza della Consulta, peraltro accusata di essere stata ispirata ad una logica sostanzialmente accentratrice, ha di fatto impresso una chiara direzione alla revisione costituzionale in

esame, escludendo in radice qualsiasi lettura di stampo quasi-federale. L'A. analizza i criteri interpretativi adottati dalla Corte nella definizione delle materie, e si sofferma sull'elaborazione dei concetti di competenze statali trasversali, competenze prevalenti e competenze regionali residue (tutti principi introdotti dalla Consulta ai fini di espandere la competenza statale in materie che la lettera della norma sembrava attribuire al livello locale). Alla stessa logica risponde l'analisi della chiamata in sussidiarietà della legislazione. La sezione si chiude con la ricostruzione del principio collaborativo, con particolare riferimento alla sua portata ed ai suoi limiti.

Il quarto capitolo dell'opera è interamente dedicato all'attuazione della riforma del Titolo V, oltre che ai tentativi di riforma dello stesso che si sono profilati negli anni della crisi economica, che ha visto la reviviscenza di istanze accentratrici ispirate a logiche di contenimento della spesa pubblica e dei c.d. "costi della politica". Il capitolo si apre pertanto con l'analisi dei contenuti della legge n. 131/2003 (c.d. "legge La Loggia), con la quale veniva data una prima attuazione alle nuove norme costituzionali, adeguando l'ordinamento a quelle parti della riforma che venivano ritenute immediatamente operative ovvero indispensabili per il funzionamento complessivo della riforma (la legge La Loggia disciplinava peraltro, per la prima volta, la partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo). L'A. affronta poi la questione, che ha animato un lungo dibattito in dottrina, circa l'interpretazione e l'applicazione del nuovo art. 118 Cost., ed in particolare la non facile distinzione tra funzioni fondamentali, funzioni proprie e funzioni conferite. In quest'ottica viene analizzato il disegno di legge del Governo (A.C. 3118 – A.S. 2259) di riordino delle funzioni degli enti locali ai fini dell'adeguamento al nuovo Titolo V, ed in particolare la proposta di una "Carta delle autonomie locali", che avrebbe dovuto sostituire il TUEL divenendo unica fonte "di sistema" per la disciplina degli enti locali. L'analisi si sposta poi sull'attuazione dell'art. 119 Cost. e sulla prima attuazione del c.d. "federalismo fiscale" con la legge n. 42/2009, e l'introduzione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché della perequazione (ed il fondo perequativo). Il capitolo si chiude con la ricognizione degli effetti della crisi economica sull'assetto locale dell'ordinamento costituzionale italiano, concentrandosi in particolare sul d.l. n. 95/2012 e quindi sul tentativo di riordino delle Province in un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica, tentativo successivamente dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 220/2013.

Il quinto capitolo è dedicato all'ordinamento locale ed alla sua evoluzione, e dunque in particolare agli enti sub-provinciali. Vengono analizzate le possibili forme associative e di cooperazione e le convenzioni, con particolare attenzione agli istituti dei consorzi, delle unioni di Comuni, delle Comunità montane (nel capitolo si affronta altresì il tema poco conosciuto delle Comunità isolate o di arcipelago). Gli ultimi paragrafi affrontano il tema dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali negli anni '90, con particolare focus sulle questioni relative al servizio idrico integrato. Il capitolo si chiude con una ricostruzione della storia delle città metropolitane.

Il sesto capitolo affronta il tema dell'autonomia normativa degli enti locali, sia al livello regionale che al livello sub-regionale.

La prima sezione è pertanto dedicata agli statuti ed ai regolamenti locali: come è noto la dottrina si è a lungo interrogata sulla configurabilità di alcuni regolamenti locali quale fonte normativa, alla luce della loro peculiare natura che presenta collegamenti notevoli con il diritto amministrativo. La sezione si preoccupa inoltre di ricostruire il rapporto tra statuto locale e legge, rapporto che in gran parte dipende, come ovvio, dal collocamento dello statuto locale nel sistema delle fonti, apparendo limitante la sua qualificazione quale mera fonte secondaria.

La seconda sezione del capitolo è dedicata ai nuovi Statuti regionali o, come la dottrina li ha spesso definiti, alle "piccole Costituzioni" regionali. L'A. ricostruisce il loro contenuto effettivo e possibile, oltre al procedimento per la loro adozione ed alle limitazioni che il legislatore regionale necessariamente incontra (anche in questo caso la giurisprudenza della Corte Costituzionale non può certo dirsi filo-regionalista). Viene analizzato il complicato rapporto tra Statuto, forma di governo regionale e legge elettorale regionale, rapporto che necessariamente investe altresì la Costituzione e le disposizioni inderogabili: si ricostruisce quasi "a contrario" il margine discrezionale che residua al legislatore statutario nella determinazione della forma di governo e del sistema elettorale regionali. La sezione si conclude con alcuni cenni all'influenza che la riforma del Titolo V ha esercitato altresì sulle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale.

Il settimo capitolo affronta i temi della partecipazione del cittadino negli enti locali e del decentramento al livello comunale. L'A. evidenzia in particolare come il principio di sussidiarietà ed il decentramento operati al livello costituzionale abbiano viaggiato in parallelo con un avvicinamento delle funzioni amministrative al cittadino: la sussidiarietà verticale, abbassando il livello di allocazione della funzione amministrativa, ha permesso un coinvolgimento sempre crescente dell'individuo nell'esercizio dei pubblici poteri. Non sembra pertanto azzardato scorgere un riferimento all'evoluzione del concetto di sussidiarietà orizzontale come complementare e tangente rispetto alla dimensione verticale della sussidiarietà.

La prima sezione è interamente dedicata alla partecipazione nelle Regioni, nei Comuni e nelle Province, per il tramite di istituti di diritto amministrativo quali la partecipazione procedimentale, il diritto di accesso agli atti ed il principio generale di trasparenza dell'azione amministrativa, con tutti gli obblighi che ne derivano. Non viene peraltro trascurato il principale strumento di democrazia diretta: il referendum (e del resto a livello locale si ha un uso del referendum consultivo con una portata sconosciuta al livello statale). La sezione analizza infine due strumenti di difesa attiva del cittadino nei confronti dell'amministrazione, quasi a corollario dell'esercizio del diritto di partecipazione, e cioè l'azione popolare e la difesa civica.

La seconda sezione affronta la questione, spesso trascurata, del decentramento sub-comunale, con la descrizione del panorama costituito, nei Comuni di una certa dimensione, dai municipi e dai circondari.

L'ottavo capitolo del volume è dedicato alla "funzione di governo" negli enti locali ed alle sue recenti trasformazioni.

La prima sezione è interamente dedicata alla nota legge n. 56/2014 (la c.d. legge "Delrio"), con il riassetto del sistema delle Città metropolitane, delle Province e delle unioni di Comuni. La seconda sezione opera una ricognizione organica ed approfondita della "forma di governo" comunale, integrando quasi un saggio di "diritto costituzionale comunale", con l'analisi delle dinamiche tra potere esecutivo e potere legislativo (ed il loro ordinamento interno). Con particolare riferimento alla figura del Sindaco, l'A. si sofferma sulla sua doppia natura di autorità locale e di ufficiale del Governo, e dunque sui poteri normativi sindacali mediante ordinanza contingibile e urgente (c.d. ordinanze *extra ordinem*) in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana (poteri come noto ampliati considerevolmente con il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2008 e poi ridimensionati dalla Consulta).

La terza sezione del capitolo sposta l'attenzione sul tema, oggi particolarmente attuale, della patologia della forma di governo comunale, affrontando il tema dello scioglimento ordinario dei Consigli e della rimozione degli amministratori. Confermando la particolare attenzione dedicata al tema della

sussidiarietà, e dunque ai poteri di ingerenza statale al livello regionale, viene analizzato il caso dello scioglimento dei Consigli per mafia.

Il capitolo nono, proseguendo nella ricognizione dei meccanismi di governo al livello locale, presenta un'analisi complessiva dell'organizzazione amministrativa, con particolare attenzione alla gestione finanziaria, agli aspetti problematici della dirigenza (con le questioni delle nomine e della compatibilità con i principi costituzionali in tema di amministrazione), alla figura del segretario ed agli enti strumentali per l'erogazione dei servizi e l'esercizio delle funzioni.

Il decimo capitolo riprende la tematica lasciata in parte in sospeso al capitolo precedente, spostando l'attenzione sulla gestione e l'erogazione dei servizi pubblici locali, operando una ricostruzione a partire dalla legge n. 142/1990. Il capitolo è di carattere principalmente storico-ricostruttivo, con un'elencazione analitica degli interventi di riforma e del loro impatto. L'analisi copre gli interventi legislativi successivi alla riforma del 2001 unitamente agli interventi della decretazione d'urgenza nel biennio 2008-2009 (ancora una volta particolare attenzione viene dedicata al servizio idrico ed alla sua privatizzazione), fino a giungere al referendum abrogativo del 2011 ed al suo impatto sull'ordinamento.

Il capitolo undicesimo è interamente dedicato al tema del federalismo fiscale. Anche in questo caso l'A. muove da un puntuale inquadramento storico della questione, a partire dagli albori della Costituzione repubblicana, passando per l'entrata in vigore del TUEL, fino a giungere alla riforma del Titolo V del 2001 ed al nuovo testo dell'art. 119 Cost. (dando peraltro atto, anche in questo caso, della giurisprudenza restrittiva della Consulta). L'A. torna poi nuovamente sulla legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (la già richiamata legge n. 42/2009), analizzando poi l'attuazione (o inattuazione) concreta che la delega ha ricevuto, con uno stato del federalismo fiscale che non può che essere giudicato insufficiente rispetto alle premesse poste in Costituzione. Il capitolo si conclude con due paragrafi dedicati agli anni della crisi, ed in particolare a come le esigenze di contenimento della spesa ed il sentimento diffuso circa la necessità di operare un riaccostamento ed una razionalizzazione del sistema delle autonomie (l'A. si sofferma sul d. lgs. n. 118/2011 e sulla legge costituzionale n. 1/2012, che come noto ha introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione ma che è altresì intervenuta sull'art. 119 Cost.) abbiano influito sull'autonomia fiscale al livello locale.

Il capitolo dodicesimo, ultimo capitolo del volume, chiude il cerchio, con un'analisi del sistema dei controlli statali che possono, a certe condizioni, intervenire sull'autonomia locale, comprimendola. Anche in questo caso il lavoro si distingue per il suo approccio storico alla questione, muovendo da un'analisi del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali previsto dall'art. 130 Cost., poi abrogato. Viene successivamente descritto il sistema dei controlli vigente negli anni '90, e dunque immediatamente prima alla revisione della forma di Stato, con particolare attenzione al controllo contabile ed ai poteri di intervento governativi previsti dal TUEL (poteri sostitutivi e di annullamento). La ricognizione dei poteri governativi serve all'A. ai fini di evidenziare il mutamento radicale nella loro configurazione conseguente alla riforma del Titolo V. Gli ultimi paragrafi delineano, avendo ancora una volta ben presente l'incidenza della crisi economica sulle dinamiche del sistema delle autonomie, il ruolo sempre più centrale assunto dalla Corte dei Conti con riferimento al controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, corroborato dalla giurisprudenza costituzionale in materia e culminato con il d.l. n. 174/2012 (c.d. "d.l. sisma").

Nel complesso l'A. fornisce una ricostruzione efficace dell'evoluzione del regionalismo italiano, con un'analisi saldamente ancorata alle sue origini (con la puntuale descrizione delle scelte storiche che hanno plasmato gli assetti correnti) che non manca di cogliere le connessioni tra le questioni cruciali del sistema delle autonomie attuale. L'autarchia iniziale ed il suo superamento gettano le basi per le diverse fasi di regionalizzazione nel corso della storia repubblicana, regionalizzazione che tuttavia è ben lungi dall'essere completata, ed anzi potrebbe forse essere, come si intuisce dagli approdi a cui il volume giunge in diverse sue parti, un processo almeno in parte reversibile. Da questo punto di vista non sfuggono le tendenze accentratrici della giurisprudenza costituzionale prima, e del legislatore ordinario poi. L'A. presta non a caso una particolare attenzione alle questioni relative all'autonomia finanziaria locale, questioni che hanno rappresentato a lungo una delle principali criticità dell'originaria riforma del Titolo V, e che tornano oggi con prepotenza al centro del dibattito istituzionale con il riaccentramento progettato dalla riforma Renzi/Boschi. E del resto non possono che essere confermati i dubbi, nel corso della lettura, circa l'incompatibilità del decentramento (o se non altro, del decentramento ancora in corso di attuazione) con situazioni di grave crisi economica. L'A. fornisce una fotografia dello stato attuale del principio di sussidiarietà (verticale, ma anche orizzontale) nell'ordinamento costituzionale italiano, delineandone la portata, le lacune e, non ultimi, i contrappesi, specie con riferimento ai poteri di intervento statali (particolare attenzione viene dedicata infatti ai poteri sostitutivi). Si tratta, ancora una volta, di questioni che sono state ampiamente recepite dal legislatore costituzionale, se si pensa che, nella progettata revisione costituzionale, concetti come interesse nazionale e clausola di supremazia avevano nuovamente occupato il palcoscenico del dibattito politico e giuridico italiano.

[1] Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e diritti presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale.