

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Anno XII, Numero 1 - 2025

Editoriale

M. ROSBOCH

[A vent'anni dallo Statuto della Regione Piemonte: considerazioni storiche](#)

Saggi

A. CROSETTI

[Terre incolte e abbandonate: un percorso difficile tra stato, regioni, comuni](#)

S. FIORENTINI

[Le problematiche attuative nella determinazione dei costi e fabbisogni standard degli enti locali](#)

M. OLIVETTI

[Il problema del terzo mandato dei presidenti regionali al crocevia fra le contraddizioni del diritto positivo e le indicazioni della cultura costituzionale](#)

Approfondimenti

C. A. BARBIERI

[Audizione sulla proposta di legge regionale n. 54 "Norme per la pianificazione degli insediamenti logistici a rilevanza sovracomunale" resa nella seduta del 15 gennaio 2025 dinanzi alla II Commissione del Consiglio regionale del Piemonte](#)

M. CANTAMESSA

[Politiche industriali e per l'innovazione in tempi turbolenti](#)

L. GENINATTI SATÈ

[Affidamento in house delle concessioni di grande derivazione di acqua ad uso idroelettrico: concorrenza e specialità regionale nella disciplina della Regione Autonoma Valle d'Aosta](#)

Commenti su casi e note di giurisprudenza

G. SDANGANELLI

[L'illegittimità costituzionale dell'accentramento regionale delle funzioni aziendali di reclutamento del personale sanitario \(nota a Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 2024\)](#)

Direttore scientifico:

Enrico Grosso

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

A vent'anni dallo Statuto della Regione Piemonte: considerazioni storiche

Michele Rosboch^[1]

Sommario:

1. Premessa - 2. Alcune vicende storiche - 3. Il primo Statuto regionale piemontese - 4. Lo Statuto del 2005 - 5. Cenni conclusivi

1. Premessa

Esattamente vent'anni fa, con la legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, venne approvato lo Statuto della Regione Piemonte, quale atto necessario a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e della riforma del Titolo V della Costituzione entrata in vigore nel 2001, contenenti - com'è noto - significative novità nell'assetto delle Regioni a statuto ordinario e circa i rapporti fra centro e periferia^[2].

Voluta o casuale la scelta della data, il 4 marzo, salta all'occhio e all'attenzione di chiunque abbia qualche reminiscenza storica: si tratta, infatti, del giorno in cui nel 1848 venne concesso un altro Statuto, quello Albertino, primo testo costituzionale del Regno di Sardegna e poi, dal 1861, carta fondamentale del neonato Regno d'Italia, di cui ha accompagnato lo sviluppo fino all'avvento del regime repubblicano nel 1946.

Anche per questa ricorrenza, vorrei premettere qualche riflessione storica prima di alcune riflessioni sul vigente Statuto piemontese nel ventennale della sua entrata in vigore.

2. Alcune vicende storiche

Pur con differenze semantiche il termine "statuto" caratterizza fin dal medioevo lo sviluppo del diritto in Piemonte, con specifico riguardo alle origini del diritto patrio e alle risalenti legislazioni del particolare (o *ius proprium*) dei comuni piemontesi^[3].

Con riguardo alle prime consolidazioni sabaude, il termine "statuto" viene utilizzato già nel Duecento con gli statuti emanati da Pietro II fra il 1263 e il 1268, poi successivamente con Amedeo VI (1379) e infine con i più ampi "*Decreta seu statuta*" del duca Amedeo VIII del 1430: si tratta di una significativa raccolta di norme e consuetudini vigenti nel ducato di Savoia, volte a stabilire la centralità dell'autorità ducale e a delineare una sorta di "diritto patrio" sabauda^[4].

Ci si muove nell'ambito di un diritto plurale in cui, accanto alla dottrina dello *ius commune* e alle diverse consuetudini, emergono numerose forme di *iura propria*, alcune strettamente locali (come gli statuti comunali) e altre con maggior valenza territoriale; secondo la felice espressione di Mario Enrico Viora si tratta di forme di "consolidazione", di cui è ricca anche la storia sabauda^[5].

Dopo i citati testi "statutari" tardomedievali, anche nei secoli successivi prosegue l'opera di consolidazione promossa dai sovrani sabaudi, da Emanuele Filiberto a Vittorio Amedeo II e Carlo Emanuele III, rispettivamente con i Libri terzo e quarto degli "Ordini Nuovi" e con le Regie Costituzioni (1720, 1723 e poi 1770)^[6].

Nel complesso si tratta di un percorso significativo, non privo di una certa coerenza e volto ad affiancare alle fonti del diritto comune vere e proprie manifestazioni sovrane di diritto locale territoriale, per lo più con riguardo a specifiche materie - quale l'ambito processuale - ma con un ruolo sempre più centrale nello sviluppo istituzionale degli Stati sabaudi dal tardo Medioevo all'epoca moderna. Essi segnano una sorta di "via sabauda" delle consolidazioni, tipiche di una compagine statale composita e pluralista, ma caratterizzata da un crescente accentramento e da una progressiva e significativa crescita del ruolo del sovrano e della sua *voluntas*, anche a livello normativo^[7].

Altrettanto rilevante è il fenomeno degli statuti cittadini; a partire dal periodo bassomedievale la loro presenza segna lo sviluppo delle autonomie comunali e ne caratterizza la natura istituzionale e la pluriformità. Si tratta di un fenomeno di notevoli dimensioni quantitative e di indubbio interesse per lo studio delle fonti del diritto e delle vicende locali dell'area sabauda^[8].

A partire dai testi statutari più risalenti (come Asti e Vercelli), gli statuti cittadini si presentano - in alcuni casi - come vere e proprie raccolte caratterizzate da ampie dimensioni, il cui sviluppo accompagna lunghi periodi della storia: tipico esempio è quello del *corpus* statutario di Ivrea, che copre il passaggio fra il medioevo e la prima epoca moderna, registrando oltre all'evoluzione interna delle istituzioni cittadine anche le complesse vicende delle relazioni fra il Comune eporediese e le prerogative ducali dei Savoia, che giungono a condizionare l'autonomia comunale e a limitarne la portata^[9].

In effetti, le vicende statutarie piemontesi si muovono nell'ambito delle diverse ampiezze e dimensioni del concetto di autonomia, per sua natura mai assoluta e sempre in relazione con altre *iurisdictiones* esterne a quelle cittadine. Sempre gli statuti offrono un significativo specchio della vita locale e mirano a consolidare le istituzioni e i valori più sentiti dalle comunità locali.

In linea generale il sorgere dei comuni è un fenomeno assai dinamico e complesso, che coinvolge elementi sociali e culturali (il cosiddetto "spirito associativo"), politici (l'affrancamento dai vincoli feudali e servili) e giuridici, con la formazione di nuovi ordinamenti "autonomi" che si esprimono propriamente nei testi dei loro statuti^[10].

Senza dubbio contribuisce al sorgere dei comuni anche il rinnovato clima di sviluppo dei commerci e delle istituzioni mercantili, che proprio nel rinnovamento degli assetti cittadini troveranno adeguata collocazione e ulteriori spinte^[11].

Da un punto di vista istituzionale, l'organizzazione dei comuni si caratterizza per una sempre maggior complessità, a progressivo presidio della crescente autonomia e delle

crescenti prerogative politiche assunte dalle diverse città e secondo le differenti fasi di sviluppo delle città^[12].

La nascita del comune medievale ha implicato una profonda trasformazione dell'ordine sociale, verso il superamento della società feudale e lo sviluppo dei commerci e della borghesia mercantile, con la fioritura all'interno dei comuni delle corporazioni delle arti (a loro volta autonome rispetto al comune e dotate di propri statuti)^[13]. Come osserva Francesco Calasso, "La città è al centro della nuova storia: praticamente padrona assoluta della propria sorte, crea con piena libertà i propri ordinamenti, si dà proprie leggi (*statuta*), esercita la giurisdizione, impone tributi, batte moneta, stringe patti politici ed economici con altre città"^[14].

In Piemonte, a partire dalle prime testimonianze di ordinamenti autonomi e di corrispondenti governi locali risalenti alla fine del secolo XI (con la cosiddetta carta di Biandrate del 1093 e i primi documenti astigiani di Castello di Annone risalenti al 1095) si può osservare una fioritura di statuti soprattutto nel secolo XIII, a documentazione di un incremento delle autonomie cittadine e di una tendenza a fissare per iscritto le diverse "libertà", i propri privilegi e le proprie franchigie^[15].

Fra gli statuti più significativi del periodo vanno ricordati, senza dubbio, quelli di Vercelli (1247), Asti (1252) e Novara (1277-1286), dove - accanto alle tradizionali norme di organizzazione, a quelle processuali e alle disposizioni amministrative e penali - si trovano significative disposizioni in materia ecclesiastica, che comportano in alcuni casi (ad esempio a Vercelli) una significativa reazione dell'autorità ecclesiastica^[16]. Anche gli statuti comunali, infatti, sono sottoposti ai vincoli generali (oggi potremmo dire "costituzionali") imposti dal diritto comune (e in specie dallo *ius canonicum*), oltre ad avere ovvi limiti territoriali e di giurisdizione^[17].

La maggiore fioritura si può però riscontrare a partire dal secolo XIV, in un periodo in cui - in alcune altre zone d'Italia - la spinta autonomistica delle città è in netto declino per il sorgere delle prime avvisaglie degli ordinamenti signorili. A ben vedere, la situazione piemontese è in parte diversa, per l'affermazione - invece - di realtà politiche territoriali di derivazione feudale (come il marchesato di Saluzzo, quello di Monferrato, i domini degli Angiò e quelli dei Savoia), entro cui si sviluppano nel corso del basso medioevo importanti raccolte di statuti.

Significativo è il caso di Alessandria (fra i pochi comuni medievali di nuova istituzione, fondato nel 1168) dove, dapprima, vengono redatte per iscritto le consuetudini alessandrine (1179) e, in seguito, viene adottato il *corpus statutario* (1297); nella gran parte dei casi, invece, le consuetudini non hanno una collocazione autonoma, ma sono ricomprese all'interno delle redazioni statutarie^[18].

Per quanto riguarda gli statuti del comune di Torino - non fra i più importanti in Piemonte fino al Cinquecento - essi risalgono al 1360 (anche se esistono alcune testimonianze di disposizioni precedenti)^[19].

In Piemonte non sono molti i comuni totalmente liberi: prevalgono, infatti, quelli inseriti nell'orbita di un radicato potere territoriale oppure comuni a loro volta sottoposti all'autorità di un comune egemone, come il comune di Cuneo fondato dagli astigiani alla fine

del XII secolo e poi passato dal controllo medievale angioino a quello sabauda, pur con importanti intervalli di vero autogoverno. Per quanto riguarda le redazioni statutarie, quella di Cuneo risale al 1380^[20].

In linea generale i comuni maggiori - ed egemoni - godono di un'ampia autonomia anche nei confronti dei signori feudali e tendono ad affermare il proprio primato sugli altri comuni; i comuni minori, al contrario, incontrano ostacoli alla loro autonomia e stentano a emanciparsi dai comuni maggiori o dalle autorità locali, accettando poi di sottomettersi a questi, purché sia loro garantita protezione e sicurezza.

Nel complesso la situazione dell'evoluzione statutaria in Piemonte vede il susseguirsi di numerose redazioni e aggiunte testuali nei singoli comuni, ad opera delle differenti classi dirigenti che si alternano nel corso del tempo. Gli statuti offrono in genere uno spaccato abbastanza fedele degli equilibri politici cittadini e delle strutture presenti all'interno dei comuni: il consiglio e l'assemblea cittadina, cui partecipano rispettivamente un determinato numero, più ristretto, di cittadini e un numero più ampio di essi^[21].

Per quanto riguarda la "sistematica" degli statuti piemontesi, essa ricalca quella generale, con una divisione del testo in rubriche e in libri ordinati per materia; di regola, un primo libro (o "collatio") riguarda le magistrature comunali (consoli, podestà, consigli, assemblea), seguito da disposizioni sul procedimento civile, da quelle (mai particolarmente organiche) sul diritto privato e dalle rubriche dedicate al diritto penale; gli ultimi libri dello statuto contengono, invece, disposizioni sull'amministrazione dei beni comunali, sulla finanza della città e su argomenti "straordinari", perché non rientranti nelle categorie precedenti^[22].

Va osservato, inoltre, che la disciplina statutaria risulta essere molto casistica e senza disposizioni generali e, per completezza, accanto alla produzione statutaria si deve menzionare quella dei cosiddetti "bandi campestri" di pertinenza delle stesse autorità comunali o dello stesso signore feudale (ove presente). Anche la normativa campestre, pur espressione di una sorta di "diritto minore", esprimeva pur sempre un diritto quotidiano e proveniente dal basso, legato alla vita agricola, alla tutela del suolo, etc. ^[23].

Con il tramonto del medioevo si afferma in Piemonte la supremazia della casa di Savoia, per cui sempre di più "sotto il dominio sabauda, molte di quelle terre, specialmente nel periodo più antico, ottennero di mantenere la propria legislazione e, in particolare, i propri statuti, o per patto di dedizione, trattandosi di comuni in precedenza liberi, o per privilegio. Anche in seguito, il diritto locale fu sempre rispettato, almeno formalmente, pur riducendosi progressivamente lo spazio ad esso lasciato dalla legislazione dei sovrani sabaudi"^[24].

In tale periodo si viene a ridurre progressivamente la forza innovativa e il contenuto derogatorio degli statuti, ormai sottoposti al controllo degli organi centrali sabaudi e tendenti ormai a riprodurre per lo più la disciplina del diritto patrio, pur continuando a rappresentare il vessillo della tradizione e dell'orgoglio delle autonomie locali.

Tutto ciò si mantiene fino all'avvento della codificazione carloalbertina (1838), che cancella il pluralismo giuridico ed elimina gli statuti quali fonti del diritto: essi si trasformano perciò ben presto in fonti storiche e in utile materiale per le ricerche storico-giuridiche^[25].

Nel complesso, quindi, la storia degli statuti nelle diverse aree del Piemonte è

particolarmente rilevante e attraversa tutta la storia degli Stati sabaudi dal medioevo al periodo della Restaurazione, pur con progressive limitazioni dei loro ambiti operativi, soprattutto a partire dal Regolamento dei pubblici del 1775, e trova la sua fine solo con l'emanazione del Codice civile albertino del 1837 e la sua completa ridefinizione monista delle fonti ammesse, fra le quali non rientrano più gli statuti comunali e le altre espressioni di diritto locale (come i bandi campestri).

Gli Statuti e le manifestazioni del diritto "patrio" sabaudo rappresentano nel corso dei secoli - a diversi livelli e con differenti caratteri - i tratti di identità locali e territoriali assai marcate e indicative di culture e istituzioni, che hanno fatto emergere nel tempo i tratti della "piemontesità".

Il successivo passo delle vicende statutarie in Piemonte è quello dello Statuto albertino, approvato il 4 marzo 1848 (esattamente 157 anni prima del vigente statuto piemontese); com'è noto, esso rappresenta un passaggio essenziale della storia sabauda, tappa fondamentale del passaggio da una Monarchia di Antico Regime a una Monarchia costituzionale, caratterizzata da una nuova identità politica e dalla presenza di uno Stato fondato, oltre che sulla Monarchia, anche sul Parlamento^[26].

E proprio lo Statuto albertino, dopo i primi travagliati anni di applicazione nel decennio di preparazione, accompagna il processo di unificazione nazionale, avviato con la legge 17 marzo 1861, n. 4671, e poi realizzato a partire dall'unificazione legislativa e amministrativa del 1865^[27], da molti considerata in buona parte una sorta di 'estensione' o sviluppo della normativa sabauda (con al centro il testo dello Statuto) all'intera nazione italiana in via di formazione^[28].

La lunga vigenza dello Statuto albertino caratterizza sia le diverse fasi dello Stato liberale, in cui emerge il suo carattere di carta duttile e flessibile^[29], sia il successivo periodo del regime fascista in cui viene più volte modificato e per certi versi "sfigurato" rispetto al tenore iniziale, tanto che alcuni studiosi lo considerano nei fatti decaduto; peraltro esso riemerge nella sua vitalità al momento della caduta del fascismo e il delicato periodo di transizione fino al referendum del 2 giugno 1946, il cui esito a favore della Repubblica ne determina la fine.

3. Il primo Statuto regionale piemontese

Proprio al testo della Costituzione repubblicana è legata l'istituzione delle Regioni (titolo V), riprendendo alcune istanze regionaliste già presenti nella cultura ottocentesca per lo più di stampo cattolico e liberale^[30], ma solo nel 1970 - com'è noto - si realizza effettivamente l'avvio delle Regioni, il cui primo atto, dopo l'insediamento dei loro organi di governo, è quello di procedere alla redazione di un testo statutario^[31].

Le vicende della formazione del primo Statuto della Regione Piemonte sono di un certo rilievo e, come si può leggere nei corposi resoconti dei lavori preparatori e dei dibattiti in Consiglio regionale, riannodano i fili con una tradizione istituzionale risalente, cercando di delineare i tratti di una precisa identità politica del territorio^[32].

A ben vedere, peraltro, i margini di manovra lasciati alle Regioni dal testo costituzionale non sono amplissimi, ma dalla documentazione del lavoro svolto emerge con chiarezza il

tentativo delle diverse forze politiche, e delle singole personalità, presenti in Consiglio di dare il proprio contributo per disegnare i tratti di un documento destinato a orientare i primi passi del percorso dell'autonomia regionale piemontese, nel contesto degli articoli 117 e 118 della Costituzione, che ne indicavano i limiti e gli ambiti.

Inoltre, la legge 10 febbraio 1953, n. 62 sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali poneva una serie ulteriori di vincoli al legislatore regionale, per cui gli spazi di effettiva autonomia per la redazione degli Statuti risultavano assai angusti, vincolando *ex ante* la forma di governo regionale e lasciando spazi per lo più alla definizione dell'organizzazione degli organi regionali, ad aspetti della finanza locale, allo *status* dei dipendenti regionali e ai rapporti con gli enti locali^[33].

L'*iter* della discussione si era aperto con una discussione generale nei giorni 22/23 luglio 1970, a cui era seguito il lavoro di una Commissione rappresentativa di tutti i gruppi consiliari incaricata dall'aula (con voto unanime) di predisporre una bozza di Statuto da sottoporre all'Assemblea^[34]; la Commissione tenne 23 sedute plenarie e numerose riunioni delle sue sottocommissioni, fino a licenziare, il 28 ottobre 1970, un testo di 80 articoli e due norme transitorie da sottoporre al Consiglio per la discussione e la successiva approvazione^[35]. Di rilievo, fra le attività svolte dalla Commissione è un'attività di consultazione degli Enti locali e delle principali categorie del Piemonte sfociata in un gran numero di risposte a un apposito questionario inviato, esaminato poi dalla Commissione prima della redazione della bozza finale^[36].

A partire dal 30 ottobre 1970 i lavori ripresero in seduta plenaria del Consiglio Regionale, proseguendo poi nei giorni 5 e 6 novembre, fino alla seduta del 10 novembre nella quale - dopo le dichiarazioni di voto - il testo finale dello Statuto fu approvato con 45 voti favorevoli e 2 soli voti contrari.

Con l'approvazione dell'aula, in realtà, l'*iter* non era ancora terminato: il testo approvato venne mandato a Roma per i prescritti passaggi parlamentari, a seguito dei quali il Testo fu leggermente modificato in alcune sue parti e definitivamente approvato il 18 marzo 1971 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 giugno dello stesso anno a seguito della legge 22 maggio 1971, n. 338, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione.

La lettura dei lavori preparatori è di grande interesse e fa emergere le diverse visioni della Regione da parte delle forze politiche presenti in Consiglio regionale, oltre alle ulteriori e specifiche sottolineature dei singoli consiglieri^[37].

Di particolare rilievo sono anche i lavori della Commissione redigente in cui si può apprezzare lo sforzo di mediazione compiuto per giungere a un testo il più possibile condiviso, e infatti approvato, poi, con ampia maggioranza^[38].

A ben vedere, il testo definitivo rispecchia la situazione di una istituzione come quella regionale che stava muovendo i suoi primi passi, alla ricerca di una sua specifica dimensione e identità e nei limiti abbastanza stringenti del dettato costituzionale e della normativa ordinaria di riferimento.

Il testo è diviso in otto titoli: La Regione, Organi e funzioni, Funzioni legislative del Consiglio, La partecipazione popolare, Attività amministrativa e rapporto con gli Enti locali,

Programmazione economica, Finanza e Bilancio della Regione, Stato giuridico ed economico del personale, Revisione dello Statuto. È utile soffermarsi un momento sul primo e sul quarto titolo, in cui si concentrano alcune delle scelte politicamente più rilevanti^[39].

Al titolo primo è affidata, infatti, l'individuazione della definizione dell'identità regionale e dei principi generali dello Statuto, con particolare riguardo all'autonomia dell'ente regionale, al decentramento, allo sviluppo economico e sociale del territorio e alla programmazione regionale; si fa, inoltre, riferimento alla tutela della salute e al patrimonio culturale delle comunità locali^[40].

Con riguardo al titolo quarto ci si sofferma, secondo modalità innovative, sui diversi istituti della partecipazione popolare, sia da parte dei cittadini sia da parte degli enti locali, introducendo anche l'istituto referendario (peraltro pressoché mai utilizzato nel corso degli anni), le petizioni, interrogazioni e consultazioni popolari^[41].

Lo sforzo compiuto dal legislatore regionale è quello di cogliere l'importanza dell'autonomia e di darne corpo soprattutto attraverso il coinvolgimento degli Enti locali e dei soggetti della società civile, nella convinzione che la Regione rappresenti una "Istituzione del pluralismo e al tempo stesso livello di governo della società, con forte accentuazione delle componenti sociali"^[42].

Lo sviluppo successivo della Regione non sarà un cammino facile, con notevole ampliamento delle competenze regionali, il trasferimento alle Regioni di numerose funzioni amministrative (su tutte quella sanitaria a partire dal d.P.R. n. 616 del 1977) e - per quanto riguarda la forma di governo - l'accentuazione del ruolo presidenziale a scapito delle prerogative politiche consiliari, fino alla riforma costituzionale del 1999 e alla successiva riforma organica del Titolo V della Costituzione del 2001^[43].

4. Lo Statuto del 2005

A seguito della legge costituzionale n. 1/1999 e della successiva riforma del 2001, si giunge alla necessità di porre nuovamente mano ai fondamenti statutari della Regione Piemonte al fine di adeguarne i contenuti al mutato contesto generale il testo fondamentale della Regione^[44].

Com'è noto, il nuovo Titolo V della Costituzione, che a oltre vent'anni dalla sua entrata in vigore attende ancora di essere pienamente implementato, prevede una ridefinizione dei rapporti fra centro e periferia, l'introduzione del principio di sussidiarietà nel testo Costituzionale e la modifica in senso presidenzialista della forma di governo delle Regioni^[45].

Il percorso riformatore regionale per adeguarsi al nuovo dettato costituzionale viene avviato dal Consiglio regionale il 27 luglio 2001 con l'istituzione di una "Commissione speciale per lo Statuto della Regione Piemonte", composta da 25 consiglieri (poi innalzati a 27) con il compito di proporre entro 15 mesi (periodo poi allungato fino al termine della legislatura) una bozza di Statuto^[46]: il procedimento avviato non è solo l'occasione per riscrivere lo Statuto del 1971, in parte ormai obsoleto, ma anche per riflettere sul ruolo istituzionale della Regione e sull'identità del Piemonte^[47].

La Commissione si trova a prendere in esame anzitutto un certo numero di proposte di

Statuto provenienti da consiglieri appartenenti a diversi gruppi politici (Vaglio, Chiezzi, Tapparo, Cattaneo, Manica, Contu) e due progetti presentati di istituzione del “Consiglio delle Autonomie Locali”^[48].

I lavori della Commissione, presieduta dal consigliere avv. Ennio Galasso, contano ben 108 sedute dal 13 novembre 2001 al 23 luglio 2004; evidentemente è impossibile dare conto dell’ampissimo dibattito svolto e dell’ingente materiale preso in esame^[49]. In estrema sintesi alcune osservazioni: il primo punto preso in esame è quello, assai delicato, della nuova forma di governo regionale, il presidenzialismo; il dibattito si concentra soprattutto sul peso del Presidente, sul ruolo della Giunta e sulla necessità – evidenziata soprattutto da alcuni commissari – di rafforzare, come “contrappeso”, il potere di controllo del Consiglio regionale.

Un secondo ambito di discussione è quello relativo ai rapporti fra la Regione e gli Enti locali, avviato con l’audizione dei rappresentanti delle Province e dei Comuni piemontesi: si tratta di un nodo di non poco conto, soprattutto in considerazione del gran numero di piccoli comuni (precipitato, come si è visto, della secolare storia della nostra Regione) e di un vasto territorio montano, e altresì della necessità di superare il mero meccanismo della delega indifferenziata di funzioni regionali agli Enti locali^[50]. Significativamente all’audizione degli Enti locali seguono quelle degli Atenei, di Centri studi regionali, delle Camere di commercio, delle rappresentanze imprenditoriali e sindacali, arrivando poi a una prima bozza del testo sul Consiglio delle Autonomie locali^[51].

Non senza difficoltà e aspre divisioni fra maggioranza e opposizione^[52], i lavori della Commissione procedono a partire dal settembre 2003, giungendo a tappe serrate alla predisposizione di una bozza relativa ai principi generali, alla forma di governo, alle funzioni degli organi regionali e ai rapporti con lo Stato e l’Unione europea; in seguito si procede alla redazione degli articoli sugli istituti di garanzia, sul personale e sulla revisione statutaria.

Le votazioni dell’articolato in Commissione si svolgono a partire dalla seduta del 7 gennaio 2004 con una significativa accelerazione dei lavori proprio nei mesi di gennaio, febbraio e marzo dello stesso anno, fino a licenziare un testo pressoché completo nella seduta del 5 marzo 2004; nel mese di aprile si riprendono le consultazioni di numerosi soggetti sociali attivi sul territorio piemontese (dall’Abi alle sigle sindacali, da Unioncamere alla Confcommercio, da Uncem alla Coldiretti, da Ires ad Anci e molti altri), concludendo le audizioni il 16 aprile 2004 con l’intervento, fra gli altri, della Presidente della Provincia di Torino Mercedes Bresso.

A questo punto i lavori della Commissione subiscono una lunga battuta d’arresto, riprendendo poi nel mese di luglio 2004, in cui si procede alla modifica di alcuni articoli del testo statutario licenziato a marzo; in data 23 luglio il Presidente della Commissione trasmette all’aula il testo approvato dalla Commissione, individuando come relatori del provvedimento i consiglieri Ennio Galasso e Giovanni Caracciolo (componenti della presidenza della Commissione statuto).

La prima lettura in aula impegna il Consiglio regionale per 9 sedute, concludendo i lavori con l’approvazione del testo il 6 agosto 2004; il dibattito in aula prende in esame il testo approvato dalla Commissione, che consta 8 titoli e 100 articoli, prendendo le mosse da

un'articolata relazione del consigliere Galasso^[53], e vede l'intervento di numerosi consiglieri in rappresentanza di tutti i gruppi. È significativo osservare che il dibattito non si concentra soltanto sulle singole norme o sull'articolato presentato, ma spazia anche sull'identità regionale, sui valori fondativi della Regione e sulla collocazione della stessa sia nel contesto nazionale sia nel contesto europeo. Peraltro, un certo numero di articoli sono emendati e riformulati, per cui il testo licenziato dall'aula risulta in alcune parti (ad esempio, con riguardo alle prerogative della Giunta e del Presidente, alle funzioni programmatiche della Regione, all'istituto del referendum e all'Ufficio del Difensore Civico Regionale) decisamente modificato: il testo viene approvato nella seduta del 6 agosto 2004 con 41 voti favorevoli e 5 contrari^[54].

La seconda lettura avviene, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, in 6 sedute consiliari dal 16 al 19 novembre 2004; la discussione verte per lo più su una serie di emendamenti presentati da alcuni consiglieri di minoranza, tutti respinti dall'aula a larga maggioranza, fino alle dichiarazioni finali di voto (con interventi conclusivi del Presidente della Regione, Enzo Ghigo, e del Consiglio Regionale, Roberto Cota) e votazione con 47 favorevoli e 5 contrari del medesimo testo già approvato due mesi prima.

Lo Statuto viene poi promulgato con la legge regionale statutaria n. 1 del marzo 2005, così l'*iter* di riforma dello Statuto del Piemonte può dirsi concluso. Come si è potuto vedere, il procedimento di approvazione è stato particolarmente lungo e laborioso, ben più di quello del 1970-1971, a testimonianza di una difficoltà di individuare i margini dell'autonomia regionale e le modalità attraverso cui tradurre in norme gli elementi più significativi dell'identità regionale; in ogni caso, il testo, approvato con ampia maggioranza, è comunque apprezzabile e ha avuto il merito di presidiare lo sviluppo della Regione negli ultimi vent'anni^[55].

Nello specifico del testo, esso consta di 102 articoli, oltre alle norme transitorie e finali, con un significativo "Preambolo"^[56] dalla forte valenza ideale e identitaria (non presente nella versione precedente)^[57]; a differenza dello Statuto precedente, ampio spazio è dedicato ai "Principi fondamentali" (artt. 1-15), con particolare attenzione all'autonomia statutaria, alla partecipazione e al principio di sussidiarietà, nonché ai diritti sociali (fra i quali, quelli alla salute, all'abitazione e all'istruzione). Di rilievo è anche l'attenzione alla funzione programmatica della Regione (art. 4), allo sviluppo economico-sociale (art. 5) e ai rapporti internazionali e con l'Unione europea (art. 15).

Si tratta in linea generale di un chiaro allargamento delle funzioni regionali; per riprendere - *mutatis mutandae* - considerazioni svolte nell'ambito della storia costituzionale dei secoli XIX e XX, rispetto allo Statuto precedente si è realizzato anche qui una sorta di passaggio fra una "costituzione corta" (con attenzione soprattutto alla forma di governo e agli organi deputati) a una "costituzione lunga" con l'attribuzione di un espresso rilievo ai diritti sociali e al ruolo proattivo della società civile, oltre al disegno della forma istituzionale e al funzionamento degli organi^[58].

Il titolo secondo è di gran lunga il più ampio dell'intero Statuto e tratta di "Organi e funzioni" (secondo la rubrica originaria), delineando la composizione e il ruolo del Consiglio regionale con la sua funzione legislativa (artt. 16-49) e del Presidente e della Giunta regionale (artt. 50-61): di rilievo è il ruolo del Presidente della Giunta, eletto - in

applicazione alla riforma costituzionale del 1999 - a suffragio universale e la cui sfiducia o decadenza per qualsiasi causa comporta lo scioglimento del Consiglio regionale e l'indizione di nuove elezioni.

Il titolo seguente riguarda "Programmazione, finanza e bilancio regionale", inserendo la contabilità regionale nel contesto dell'autonomia e delle finalità proprie della Regione (artt. 62-69) e assicurando, nel contesto degli equilibri della finanza pubblica, l'assolvimento dei compiti e delle funzioni assegnati^[59].

Il titolo quarto si occupa degli "Istituti di partecipazione" (artt. 70-89), integrando quanto già previsto nello Statuto precedente e ampliando la portata della partecipazione popolare alla vita della Regione, mentre il titolo seguente (artt. 90-94) regola gli "Istituti di garanzia".

Gli ultimi tre titoli, dal sesto all'ottavo, trattano rispettivamente di "Organizzazione e personale" (artt. 95-96), dei "Rapporti con le altre istituzioni" (artt. 97-100) e della "Revisione dello Statuto (artt. 101-102); le norme transitorie e finali assicurano il passaggio fra la vecchia e la nuova forma di governo regionale e la salvaguardia dei regolamenti approvati nella fase transitoria.

Nel complesso ci si trova di fronte a un testo statutario organico e adeguatamente inserito nel quadro delineato dalla carta costituzionale, con un solido fondamento valoriale espresso dal Preambolo e dal titolo primo, peraltro sottoposto - insieme a tutti gli organi e gli uffici regionali - in questi vent'anni a numerose prove di resistenza, con particolare riguardo alla crisi finanziaria della Regione (e ai successivi piani di rientro avviati oltre dieci anni fa), allo scioglimento anticipato per via giudiziaria della IX legislatura, alla recente crisi pandemica e alla richiesta di applicazione dell'art. 116 novellato della Costituzione^[60].

Il testo statutario ha individuato altresì, in continuità con il precedente Statuto, il presidio delle forme di partecipazione democratica regionale e alcuni tratti di quella identità regionale su cui da qualche anno si è tornati proficuamente a riflettere^[61].

5. Cenni conclusivi

Al termine di questa breve ricostruzione, anche in chiave storica, dell'assetto statutario della Regione Piemonte può essere opportuno proporre qualche breve cenno conclusivo su alcune prospettive della nostra Regione.

Il Piemonte ha fatto l'Italia^[62]; oggi non può mancare il suo contributo allo sviluppo del Paese, attraverso la piena valorizzazione delle sue risorse e delle sue specifiche vocazioni^[63].

Seguendo la suddivisione degli antichi Stati italiani, il legislatore italiano ha plasmato la regione Piemonte facendola coincidere a grandi linee (con l'eccezione della Valle d'Aosta, del Nizzardo, della Savoia e della Lomellina) ai settecenteschi Stati di terraferma del regno di Sardegna^[64].

Si trattava già nel XVIII secolo, trecento anni or sono, di un territorio plurale e composito, fatto di realtà molto differenti da un punto di vista territoriale, culturale, economico e sociale: anche oggi il Piemonte non è monolitico, ma vanta molteplici realtà e centri di sviluppo, per lo più complementari e con livelli di sviluppo fra loro diversi^[65].

Come autorevolmente affermato proprio a proposito del nuovo Statuto regionale, “La regione quindi riflette questa realtà dopo il lungo periodo conseguente all’unità nazionale e all’amministrazione fascista e rappresenta la nuova realtà che la costituzione repubblicana ha voluto descrivere intorno all’ordinamento di tipo regionale e quindi su questa realtà che si innesta lo statuto regionale piemontese rappresentando la realtà in divenire dello sviluppo di un territorio”^[66].

Una seconda caratteristica del Piemonte è l’essere l’unica regione italiana a statuto ordinario confinante con più di una nazione straniera (la Francia a Ovest; la Svizzera a Nord): è importante dire che il passaggio dei confini da frontiere ad assi di scambio ha caratterizzato la storia recente del Piemonte, che ad essi deve anche molto del suo futuro^[67]: l’incrocio proprio in area piemontese di due fra i grandi assi di comunicazione europea (Lisbona-Kiev e Genova-Rotterdam) costituisce una notevole opportunità che occorre adeguatamente sfruttare.

In estrema sintesi: il senso delle istituzioni, la dimensione transnazionale e la pluralità di territori e degli attori economico-sociali (nello spirito della sussidiarietà) sono le caratteristiche intrinseche e le più importanti “vocazioni” della Regione Piemonte^[68], che potrebbero essere ulteriormente valorizzate con il perfezionamento del procedimento di attribuzione di maggiori competenze ai sensi dell’art 116 della Costituzione, laddove il percorso riprenda il suo *iter* dopo l’interruzione dovuta anche al recente giudizio della Corte costituzionale sulla legge 26 giugno 2024, n. 86^[69].

A vent’anni di distanza lo Statuto della Regione, pur con i suoi limiti, assicura la funzionalità degli organismi regionali e ne accompagna lo sviluppo in una logica di diffusa partecipazione e di rappresentanza dei territori e della società civile, essenziale per la crescita dell’intero contesto regionale^[70].

1. Professore ordinario di Storia del diritto italiano ed europeo presso l’Università di Torino; Direttore del Centro interuniversitario di studi regionali “Giorgio Lombardi”. [↑](#)
2. Per recenti considerazioni ‘critiche’, Melis G. (2024), *Le Regioni 50 anni dopo. Un bilancio critico*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2024, pp. 5-13; Macciotta G. (2024), *La deriva del regionalismo italiano*, *ibidem*, pp. 14-19. [↑](#)
3. Per le vicende storiche si veda Bianchi P. -Merlotti A. (2017), *Storia degli Stati sabaudi (1416-1848)*, Brescia, e, in sintesi, Lombardi G. (2006), *Le basi storiche del Piemonte*, in Pizzetti F.-Poggi A.M. (cur.), *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Torino, *Integrazione*, pp. 1-7; cfr. anche Gandolfo R. (2019), *Conoscenza - e coscienza attuale - del passato piemontese*, Torino. [↑](#)
4. Dei “*Decreta seu Statuta*” è stata fatta di recente una pregevole edizione critica con approfonditi studi promossi dal compianto Professor Gian Savino Pene Vidari: cfr. *La loi du prince. La raccolta normativa sabauda di Amedeo VIII*, sous la direction de F. Morenzoni avec la collaboration de M. Caesar, Torino, 2019. [↑](#)
5. Per un percorso, cfr. Soffietti I.-Montanari C. (2001), *Il diritto negli Stati sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Torino. [↑](#)
6. Per tutti Pecorella C. (a cura di, 1989), *Il libro terzo degli “Ordini nuovi” di Emanuele Filiberto*, Torino; Id. (a cura di, 1992), *Il libro quarto degli Ordini nuovi di Emanuele Filiberto*, Torino; e Viora M.E. (1986), *Le costituzioni piemontesi: leggi e costituzioni di s. m. il Re di Sardegna, 1723, 1729, 1770*, rist. Torino. [↑](#)
7. Interessanti osservazioni in Dogliani M. (2017), *Il riformismo sabauda e la Regione Piemonte*, in *questa Rivista*, 1/2017, pp. 71-77, con riguardo anche al XIX secolo. [↑](#)
8. Montanari C. (1990), *Gli statuti piemontesi: problemi e prospettive*, in *Legislazione e società nell’Italia medievale*, Bordighera, 1990, pp. 103-207. [↑](#)
9. Pene Vidari G. S. (ed. e cur.), *Statuti del comune di Ivrea*, 3 voll., Torino, 1968, 1969, 1974. [↑](#)

10. Richiamo qui alcune osservazioni già proposte in Rosboch M. (2015), *“Ubi societas, ibi ius”*. *Considerazioni storico-giuridiche su persona, autonomie e società intermedie*, in questa Rivista, 2/2015, pp. 29-37 e Id. (2016), *Autonomie locali e statuti comunali in Piemonte: fra medioevo ed epoca moderna*, *ivi*, 2/2016, pp. 101-106. [↑](#)
11. Per tutti, Caravale M. (1994), *Ordinamenti giuridici dell’Europa medievale*, Bologna, pp. 243-276. [↑](#)
12. Pene Vidari G. S. (2010), *Storia del diritto. Età medievale e moderna*, Torino, pp. 73-131; per una sintesi sulle vicende storiche piemontesi nell’epoca precedente, a partire dal periodo romano, rimando a Roda S., *Torino e il Piemonte in età tardoantica*, in questa Rivista, 1/2015, pp. 37-39. [↑](#)
13. In generale, cfr. Costa P. (1969), *Iurisdiction. Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milano. [↑](#)
14. Calasso F. (1961), *Comune (Premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, p. 169. [↑](#)
15. In generale, per l’intero percorso storico delle autonomie locali in Piemonte: Pene Vidari G. S. (2020), *Note storiche su enti locali e potere centrale nello Stato sabaudo*, in *Studi in onore di Franco Pizzetti*, III, Napoli, pp. 167-179. [↑](#)
16. Cfr. Pene Vidari G. S. (1997), *Aspetti di storia giuridica piemontese*, Torino, pp. 9-62; mi permetto di rinviare anche a Rosboch M. (2003), *Invalidità e statuti medievali*. Pisa, Bologna, Milano, Ivrea, Roma. [↑](#)
17. In generale Gualazzini U. (1958), *Considerazioni in tema di legislazione statutaria comunale*, Milano. [↑](#)
18. Pene Vidari G. S. (1988), *Consuetudini di Alessandria e ius statuendi*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXI/1988, pp. 285-305. [↑](#)
19. Mi permetto di rinviare a Rosboch M. (1996), *Le invalidità negli statuti di Torino*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXIX/1996, pp. 267-335. [↑](#)
20. Per le vicende statutarie nell’area cuneese, cfr. Lombardi G., *I Comuni della provincia di Cuneo nello Stato Sabaudo: problemi evolutivi delle autonomie locali*, in Id. (2011), *Scritti scelti*, a cura di Palici di Suni E.-Sicardi S., Napoli, pp. 139-165 e Coscia E. (2011), *Aspetti delle autonomie locali nella provincia di Cuneo in prospettiva storica*, in Sicardi S. (a cura di), *Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, Napoli, pp. 67 ss.. [↑](#)
21. Cfr. Montanari C. (1990), *Gli statuti piemontesi*, cit., in specie pp. 103-134. [↑](#)
22. In generale Benedetto M. A. (1978), *Statuti (diritto intermedio)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVIII, Torino, pp. 385-398. [↑](#)
23. Cfr. esemplificativamente Spina L. (a cura di, 1997), *L’Alpe e la terra: i bandi campestri biellesi nei secoli XVI-XIX*, Biella. [↑](#)
24. Cfr. Montanari C. (1990), *Gli statuti piemontesi*, cit., pp. 105-106. [↑](#)
25. Cfr. Soffietti I. (2004), *Storia giuridica e storia economica: nuove fonti giudiziarie*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXVII/2004, pp. 5-15. [↑](#)
26. Per tutti, cfr. Soffietti I. (2004), *I tempi dello Statuto albertino: studi e fonti*, Torino; mi permetto di rimandare anche a Rosboch M. (1999), *Lo Statuto Albertino dalla concessione all’applicazione*, in *Bollettino Storico Vercellese*, 1/1999, pp. 59-86. [↑](#)
27. Fra i molti, Miglio G. e Benvenuti F. (a cura di, 1969), *L’unificazione amministrativa e i suoi protagonisti, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza e Pene Vidari G.S. (2015), *Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall’unificazione legislativa e amministrativa*, in *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*, CXIII/2015, pp. 519-566. [↑](#)
28. Si è parlato specificamente di “piemontesizzazione” del neonato Regno d’Italia. [↑](#)
29. Per tutti, Ferrari Zumbini R. (2008), *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l’inverno del 1848*, Torino, e Id. (2023), *Diritto e costituzioni. Fra Costituzione e costituzioni. Riflessioni a geometria variabile fra mosaico e teso*, in Cassi A.A. (a cura di), *Le danze di Clio e Astrea. Fondamenti storici del diritto europeo*, Torino, pp. 513-556. [↑](#)
30. Cfr. Genta E.- Rosboch M. (2021), *Prove di regionalismo nell’Ottocento*, in questa Rivista, 2/2021, pp. 11-19. [↑](#)
31. Le modalità e i tempi di approvazione degli Statuti regionali erano stati stabiliti dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62. [↑](#)
32. La documentazione del percorso che porta al primo Statuto della Regione Piemonte è pubblicata ne

- Lo statuto piemontese. 1. Lavori preparatori*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 1973 e *Lo statuto piemontese. 2. Dibattiti*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino, 1973. [↑](#)
33. Come ben esplicitato nel suo intervento introduttivo dal Presidente del Consiglio Regionale Vittorelli: *Lo statuto piemontese. 1*, cit., pp. 11- 19. [↑](#)
34. La Commissione era composta da 11 membri e presieduta dal vicepresidente anziano avv. Gianni Oberto. [↑](#)
35. Al testo proposto dalla Commissione vennero allegate alcune proposte emendative ad opera di singoli consiglieri. [↑](#)
36. Cfr. *Lo statuto piemontese. 1*, cit., pp. 219-238. [↑](#)
37. Cfr. gli interventi delle sedute consiliari del 22 e 23 luglio 1970 dedicate ai “principi ispiratori” dello Statuto (*Lo statuto piemontese. 1*, cit. pp. 11-168). [↑](#)
38. Cfr. *Lo statuto piemontese. 1*, cit., pp. 171-217. [↑](#)
39. Come ha osservato Dogliani M. (2017), *Il riformismo*, cit., p. 1: “Tale modello “consultivo” non può non evocare (per quanto prudentissime) suggestioni di rimandi e persistenze in chi, riflettendo sul nostro recente passato, cerchi di ricostruire l’ispirazione di fondo della legislazione che tra gli inizi degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta, a livello soprattutto regionale - e in modo particolarmente vivace e creativo nella Regione Piemonte - tentò di affiancare al circuito rappresentativo fondato sulle assemblee elettive - e dunque sul tessuto connettivo rappresentato dai partiti politici - un diverso, parallelo e complementare circuito di trasmissione dei bisogni fondato sulla partecipazione (non puntuale ed episodica, ma istituzionalizzata) delle collettività territoriali e delle forze economiche e sociali, e consistente nell’elaborazione a cascata di una complessiva (sinottica) programmazione socio-economica e pianificazione territoriale. Programmazione da realizzare attraverso la consultazione degli interessi espressi da ambiti territoriali omogenei (zone agricole, bacini di traffico, aree ottimali per l’attuazione di politiche della salute e dei servizi socio-assistenziali ... comprensori”. [↑](#)
40. “Il Piemonte è Regione autonoma nell’unità politica della Repubblica italiana, secondo i principi e nei limiti della Costituzione e secondo le norme dello Statuto. Il territorio della Regione comprende le circoscrizioni delle attuali province di Alessandria, Asti, Cuneo, Novara, Torino e Vercelli. La città di Torino è il capoluogo della Regione. La Regione con propria legge adotta un gonfalone ed uno stemma” (art. 1, *Costituzione della Regione*). [↑](#)
41. Con riguardo all’evoluzione della forma di governo e alla finanza regionale nei primi anni di vita delle Regioni, cfr. Lombardi G. (2000), *Prefazione*, in *Trent’anni di Regione*, Torino, pp. 11-19. [↑](#)
42. Lombardi G. (2000), *op. cit.*, p. 13. [↑](#)
43. Considerazioni di rilievo in Pizzetti F.-Lombardi G. (2006), *Introduzione*, in Pizzetti F.-Poggi A.M. (a cura di), *Commento allo Statuto*, cit., pp. XV-XXXI; si veda anche, in generale, Dogliani M., *Autonomie regionali e innovazione politica*, in Dogliani M. (2015), *Alla ricerca dell’ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, pp. 439-454. [↑](#)
44. Sulle prospettive statutarie in Piemonte, Lombardi G. (2003), *Lo Statuto della Regione Piemonte: alcune prospettive*, in *Quaderno di storia contemporanea*, 33/2003, pp. 66-70. [↑](#)
45. Per tutti, in generale, Cheli E. (2000), *La riforma mancata: tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna; Caravita di Toritto B. (2001), *Il Titolo V della Costituzione tra riforma e referendum*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, pp. 9 ss; Pizzetti F. (2001), *La legge costituzionale n. 1 del 1999 e riforma del titolo V della parte II della Costituzione; qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere*, ivi, pp. 87 ss. e Antonini L.-Lombardi G. (2003), *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Diritto e società*, 2/2003, pp. 155-185. [↑](#)
46. La documentazione dell’iter di approvazione dello Statuto regionale è interamente disponibile online al link http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/dossier_statuto.html, consultato in data 6 aprile 2025. A tale *dossier* si fa riferimento nel presente paragrafo. [↑](#)
47. Sulle prerogative del Consiglio regionale in ambito legislativo dopo la riforma costituzionale cfr. Lombardi G. (2001), *La competenza del legislatore regionale*, in *Le Assemblee regionali nel nuovo sistema istituzionale. Modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione*, Seminario di studio ed aggiornamento per i Consiglieri regionali, Consiglio Regionale del Piemonte, 2001. [↑](#)
48. Alla Commissione viene affiancato un “Gruppo tecnico di lavoro a supporto della Commissione speciale per lo Statuto”, composto da funzionari regionali, che svolge un importante ruolo di supporto tecnico. [↑](#)

49. Va segnalato che nella prima riunione viene reso disponibile ai commissari un pregevole e ampio documento di lavoro redatto dal Gruppo tecnico dal titolo *Verso una fase costituente: la revisione dello Statuto regionale*. In effetti, il tema del valore costituente dei lavori e l'organizzazione degli stessi occupa le prime sedute con pareri nettamente divergenti fra i componenti. [↑](#)
50. Esemplicativamente riporto un breve passo dell'intervento del Presidente della Provincia di Cuneo Giovanni Quaglia: *“Credo che debba rispondere a tre esigenze di fondo la nuova Carta della Regione Piemonte: perseguire una democrazia più efficace e trasparente, prevedere nuovi strumenti di effettiva partecipazione alla vita regionale, tenere conto di una vera sussidiarietà fra le diverse istituzioni pubbliche ma anche con i soggetti rappresentativi della società piemontese”*. (Resoconto della seduta della Commissione Statuto, Cuneo, 24 marzo 2003, p. 21). [↑](#)
51. Seduta del 17 luglio 2003. [↑](#)
52. Si veda, in proposito, il resoconto della seduta del giorno 11 settembre 2003. [↑](#)
53. Seduta del 30 luglio 2004. [↑](#)
54. La seduta termina in realtà alle ore 3,34 del 7 agosto 2004; probabilmente, vista l'ora tarda, non risultano dichiarazioni di voto salvo un breve intervento conclusivo del Presidente Roberto Cota. [↑](#)
55. Le modifiche successivamente apportate al testo dello Statuto sono otto; le più rilevanti sono probabilmente la prima (sulle prerogative e gli strumenti di informativa per i Consiglieri regionali, di cui alla legge regionale statutaria n. 2 del 13 novembre 2009) e l'ultima (di cui alla legge regionale statutaria n. 8 del 13 settembre 2023), che introduce nella Giunta regionale le figure dei Segretari alla Presidenza; di rilievo è stata anche la modifica della legge elettorale regionale del 2024: cfr. Boggero G. (2023), *Habemus Piemontellum*, in *questa Rivista*, 2/2023, pp. 1-4. [↑](#)
56. Eccone il testo: *“Il Piemonte, Regione autonoma nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, nel quadro dei principi dell'Unione europea, ispirandosi ai principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, proclamando la sua fedeltà alla Carta costituzionale fondata sui valori propri della Liberazione e della democrazia riconquistata dal nostro Paese; riaffermando il proprio impegno e la propria vocazione alla libertà, alla democrazia, alla tolleranza, all'uguaglianza, alla solidarietà e alla partecipazione, coerentemente al rispetto della dignità della persona umana e dei valori delle sue Comunità; perseguendo per la sua storia multiculturale e religiosa, per il suo patrimonio spirituale e morale proprio sia della cultura cristiana sia di quella laica e liberale, nel rispetto della laicità delle Istituzioni, le finalità politiche e sociali atte a garantire il pluralismo in tutte le sue manifestazioni; riconoscendo che attraverso gli enti locali, le autonomie funzionali, le formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche si realizza la partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative secondo il principio di sussidiarietà; promuovendo il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, delle specificità linguistiche e delle tradizioni storico-locali che caratterizzano il suo territorio; promuovendo, nel rispetto della vocazione del territorio la tutela dell'ambiente e la salvaguardia dei beni naturalistici e assicurando il riconoscimento dei diritti degli animali; assumendo, come valori fondanti, l'educazione alla pace e alla nonviolenza; la cultura dell'accoglienza, della coesione sociale e della pari dignità di genere; l'integrazione e la cooperazione tra i popoli; operando a favore delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza sociale; riconoscendo e sostenendo il ruolo della famiglia”*. [↑](#)
57. Per un'analisi puntuale ed esaustiva rimando al *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, cit.; si veda anche Dogliani M.-Luther J.-Poggi A. M. (a cura di, 2018), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, Torino. [↑](#)
58. Per tutti, fra i moltissimi, in generale: Fioravanti M. (2021), *Lezioni di storia costituzionale. Le libertà fondamentali, le forme di governo, le costituzioni del Novecento*, Torino; cfr. anche Pizzetti F.-Lombardi G. (2006), *Introduzione*, in Pizzetti F.-Poggi A.M. (a cura di), *Commento allo Statuto*, cit., pp. XV-XXXI. [↑](#)
59. Considerazioni generali in Bergo M. (2018), *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli. [↑](#)
60. Per osservazioni generali sullo “stato di salute” dell'autonomia, si veda per tutti Onida V. (2019), *Autonomia e regionalismo nell'Italia di oggi*, in *questa Rivista*, 2/2019, pp. 11-17; nello specifico, Boggero G. (2024), *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza 192/2024?*, *ivi*, 3/2024, pp. 260-262. Considerazioni e dati sulle vicende della Regione Piemonte negli ultimi anni si possono trovare nei numeri monografici della rivista online “Politiche Piemonte”, reperibili al seguente link <https://www.politichepiemonte.it/>, consultato in data 6 aprile 2025. [↑](#)

61. Si vedano Luther J. (2010), *La democrazia regionale piemontese dopo quarant'anni*, in *Federalismi*, 2/2010, pp. 1-7 e Boggero G.-Conte L. (2024), *Una legislatura da alto "tasso simbolico". Integrazione e differenziazione attraverso l'identità regionale piemontese*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2024, pp. 813-856. [↑](#)
62. Per tutti, Pene Vidari G. S. (2010), *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino. [↑](#)
63. Dati utili sono contenuti nelle relazioni annuali presentate da Ires Piemonte, reperibili al seguente link <https://www.ires.piemonte.it/archivio-relazioni-annuali/>, consultato in data 6 aprile 2025. [↑](#)
64. Per tutti, Bianchi P.-Merlotti A. (2017), *Storia degli Stati sabaudi*, cit., *passim*. [↑](#)
65. Cfr. Ossola C.-Raffestin C.-Ricciardi M. (a cura di, 1987), *La frontiera da Stato a Nazione. Il caso Piemonte*, Roma. [↑](#)
66. Cfr. Lombardi G. (2006), *Le basi storiche del Piemonte*, cit., p. 7. [↑](#)
67. Per importanti considerazioni generali, cfr. Cerruti T.-Poggi A. M.-Rosboch M. (a cura di, 2022), *"Spazio e frontiera". In ricordo di Giorgio Lombardi*, Torino. [↑](#)
68. Segnalo anche l'importante crescita degli Atenei piemontesi; invertendo la rotta negli ultimi anni la Regione è diventata decisamente attrattiva per studenti universitari extra regionali. [↑](#)
69. Sulla questione del "regionalismo differenziato", si veda Grosso E.-Poggi A. M., *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *questa Rivista*, 2/2018, pp. 1 ss.. [↑](#)
70. Interessanti considerazioni in Poggi A.M. (2015), *Le regioni e la riunificazione «politica» tra società civile e territori*, in Dogliani M., *Alla ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, cit., pp. 433-437. [↑](#)

Terre incolte e abbandonate: un percorso difficile tra Stato, Regioni, Comuni

Alessandro Crosetti^[1]

(ABSTRACT) ITA

L'articolo esplora il fenomeno storico e contemporaneo delle terre incolte e abbandonate in Italia, con particolare attenzione al Piemonte. Partendo dall'analisi del Conte Antonio Piola nel XIX secolo, che identificò le cause del degrado agricolo nella parcellizzazione delle proprietà e nella scarsa redditività dei terreni, l'autore traccia l'evoluzione delle politiche legislative per contrastare l'abbandono delle aree rurali. Vengono esaminate le normative dal primo Novecento, come i decreti luogotenenziali e le leggi sulla bonifica integrale, fino alle recenti iniziative regionali, tra cui la Legge Piemonte n. 21/2016, che promuove la costituzione di associazioni fondiarie per il recupero produttivo dei terreni. L'articolo evidenzia le difficoltà attuative delle normative, la frammentazione delle proprietà e l'importanza di modelli associativi e cooperativi per rivitalizzare le aree marginali, concludendo con una riflessione sul ruolo dell'associazionismo fondiario nella tutela del paesaggio agrario e nello sviluppo sostenibile.

(ABSTRACT) ENG

The article examines the historical and contemporary issue of uncultivated and abandoned lands in Italy, focusing on the Piedmont region. Starting with the analysis by Count Antonio Piola in the 19th century, who identified the causes of agricultural decline in land fragmentation and low productivity, the author traces the evolution of legislative policies aimed at addressing rural abandonment. The study covers early 20th-century regulations, such as lieutenant decrees and land reformation laws, up to recent regional initiatives, including Piedmont's Law No. 21/2016, which encourages the establishment of land associations for productive land recovery. The article highlights the challenges in implementing these policies, property fragmentation, and the significance of associative and cooperative models in revitalizing marginal areas. It concludes with a reflection on the role of land associations in preserving agricultural landscapes and promoting sustainable development.

Sommario:

1. Premessa introduttiva. La crisi della proprietà fondiaria negli Stati sabaudi di antico regime tra arretratezza e pauperismo. Il contributo del Conte Piola - 2. Il

problema risalente. L'esodo e l'abbandono delle aree rurali, la "questione agraria" e relativo dibattito legislativo - 3. Le normative del primo novecento sulle terre incolte o mal coltivate: profili critici - 4. Le normative sulla ricomposizione obbligatoria dei fondi frammentati. La lotta al "minifondo", la "minima unità colturale" e relative difficoltà attuative - 5. Le funzioni di ausilio alle imprese agro-forestali: i modelli associativi e cooperativi - 6. La normativa sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate: il revival di un modello inattuato e desueto - 7. I successivi interventi normativi a favore delle aree montane o "svantaggiate" tra diritto interno ed europeo - 8. La ricerca di nuove soluzioni per la gestione sostenibile delle aree marginali - 9. Le proposte per l'accorpamento e il recupero produttivo delle superfici abbandonate ed incolte. Le Associazioni fondiarie. Profili funzionali ed organizzativi - 10. La prima legge regionale per la costituzione di associazioni fondiarie: L.R. n. 21/ 2016 della Regione Piemonte. Finalità, ambito di applicazione, istituzione, funzionamento, ruolo dei Comuni - 11. Brevi considerazioni conclusive: associazionismo fondiario e tutela del paesaggio agrario

1. Premessa introduttiva. La crisi della proprietà fondiaria negli Stati sabaudi di antico regime tra arretratezza e pauperismo. Il contributo del Conte Piola.

Le cause della povertà agricola negli Stati sabaudi di antico regime hanno origini antiche e lontane segnatamente riconducibili nella diffusa parcellizzazione delle proprietà fondiarie e nella scarsa redditività dei terreni agro-forestali come rilevato da tempo^[2], nonostante il fecondo apporto di alcune rilevanti colture come la seta e la vite^[3] ed una asserita fertilità dei terreni^[4]. Tali condizionamenti hanno avuto pesanti effetti riflessi sino al sette-ottocento anche per le forme arretrate di coltivazione.^[5]

Del tutto insufficienti e frammentari gli interventi pubblici^[6] che hanno dovuto spesso misurarsi con le proprietà fondiarie nobiliari ove la vecchia aristocrazia traeva dalle terre una fonte di reddito fondata essenzialmente sull'istituto della mezzadria^[7]. La gravità della situazione era ben presente tanto da essere oggetto di riflessioni sulle cause e sulle possibilità di affrontare il problema nelle terre agricole sia di pianura che di valle^[8] onde trovare soluzioni al problema che veniva ascritto nel più ampio contesto del c.d. *pauperismo*.^[9]

In questo confronto e dibattito un contributo oltremodo rilevante è stato dato dal Conte Antonio Piola che, su ordine di Carlo Alberto che lo incaricava di studiare il fenomeno e suggerire possibili soluzioni^[10], pubblicava nel 1836 *Considerazioni sulle terre incolte del Piemonte con indicazioni dei mezzi e dei metodi di dissodamento applicabili anche ad altre terre incolte d'Italia nell'interesse del pauperismo*^[11]. Lo studio del Piola è estremamente preciso e accurato e costituisce una prima analitica rilevazione della presenza quantitativa e qualitativa, nei vari Comuni piemontesi, della diffusione delle terre incolte, variamente e localmente denominate anche brughiere, baraggie, vaude o gerbidi^[12]. Lo studio, peraltro, in ottemperanza all'incarico ricevuto, non si limita ad una mera constatazione sia pure analitica del diffuso fenomeno, ma passa ad analizzare le cause che costituiscono motivo del grave degrado economico e sociale. Nel Capo III, il conte Piola registra come il fenomeno, già in allora, siamo nella prima metà dell'ottocento, fosse riconducibile ad un impoverimento demografico dei territori piemontesi e relativo regresso delle capacità colturali. Oltremodo interessante è il Capo IV dello studio che esamina le "operazioni governative" poste in essere per il dissodamento ed il recupero dei suoli incolti, sin dal Settecento sotto i regni di

Carlo Emanuele I, di Carlo Emanuele III e di Vittorio Amedeo III, con vari progetti (segnatamente di irrigazione dei terreni asciutti) registrando molta attenzione istituzionale ma scarsi risultati pratici. Il Capo IV si preoccupa di analizzare gli effetti del grave danno economico sia all'Erario che alla popolazione civile contadina con conseguente deleteri effetti migratori per cercare altrove migliori condizioni di vita. Come è dato di constatare il quadro che se ne ricava appare non solo di mero valore storico ma di grande attualità e prospettiva. Le considerazioni del conte Piola, che più interessano in questa sede, sono contenute nei Cap. XI e XII ove lo studio affronta, in modo molto anticipatore, i possibili modi e mezzi per affrontare e risolvere l'annoso problema delle terre incolte e conseguente abbandono economico e demografico. In questi capitoli, in considerazione dell'impoverimento e della parcelizzazione fondiaria, vengono avanzate soluzioni che, pur in un'ottica paternalistica, tendono a favorire il recupero e la assegnazione delle terre, tramite il coacervo di proprietà sia private che pubbliche, per aumentarne la fecondità dei terreni e conseguentemente la redditività^[13].

Le soluzioni proposte dal conte Piola, pur nei limiti della politica assistenziale del tempo, costituiscono un'importante anticipazione del modello associativo e consortile per la ricomposizione delle terre incolte ed abbandonate che sono in tempi successivi verrà a trovare spazio e considerazione nella normativa italiana dedicata al perdurante fenomeno dell'abbandono e dell'incuria del territorio.

2. Il problema risalente. L'esodo e l'abbandono delle aree rurali, la "questione agraria" e relativo dibattito legislativo.

Come già evidenziato i cruciali problemi delle aree rurali hanno origini lontane principalmente dovute all'esodo e al conseguente abbandono delle terre per mancanza di redditività già nella metà dell'Ottocento del secolo scorso^[14]. Il fenomeno, dapprima contrassegnato da un'emigrazione stagionale^[15], si è venuto aggravando tra le due guerre del novecento con una emigrazione definitiva, impoverendo gravemente il tessuto sociale ed economico delle popolazioni locali alpine e collinari. L'abbandono e lo spopolamento hanno segnato diffusamente tutti i versanti delle Alpi assumendo proporzioni sempre più gravi con esiti irreversibili e con pesanti ricadute negative su tutta l'economia e la vita montana che hanno, da tempo, sollecitato studi^[16] e ricerche volte a cercare di arginare, anche se ormai tardivamente, il fenomeno^[17].

Le conseguenze più pesanti derivanti dallo spopolamento e dalla riduzione dell'antropizzazione hanno comportato un diffuso frazionamento e una massiccia dispersione della proprietà rurale e forestale^[18]. La dispersione dei terreni frammentati è, peraltro, problema risalente (v. *infra*). Molte volte gli appezzamenti di terreno appartenenti allo stesso proprietario mancano già in origine di continuità, perché divisi da altri e in quanto appartenenti a proprietari diversi. Questa parcelizzazione immobiliare è, da sempre, causa di molti inconvenienti che hanno generato gravi difficoltà nella coltivazione e conduzione dei fondi, conseguenti maggiori spese di lavorazione, diseconomie di gestione, necessità di organizzazione del lavoro, liti tra i proprietari confinanti e conseguente abbandono della gestione delle terre.

Questi ed altri reali danni all'economia rurale e montana, avvertiti da tempo^[19], hanno dato luogo a diverse opinioni e diverse opzioni anche normative. Talune opzioni, in omaggio al

principio di libertà, non hanno visto altro rimedio possibile se non l'opera spontanea degli stessi proprietari, che per mezzo sia di contratti di acquisto o di permuta, ma anche di forme di associazionismo potessero giungere alla compattazione di fondi più estesi e contigui; altre opzioni, invece, facendo leva sulla prevalenza che l'interesse pubblico della produzione e conduzione deve avere su quello privato, hanno sostenuto, quale via preferenziale, le procedure di permuta e trasferimenti coattivi attraverso atti di imperio della pubblica amministrazione ^[20].

I profili di attenzione naturalistica, ambientale, paesaggistica ed ecologica delle aree montane, pur così esponenziali e rilevanti, non hanno trovato alcun ingresso nel panorama normativo italiano se non in tempi relativamente recenti per effetto di una crescente sensibilizzazione nei confronti di beni a rilevanza collettiva e diffusa (v. *infra*).

Onde arginare il problema della "fuga" dai terreni rurali e collinari, vanno registrati non sempre lineari percorsi battuti dal legislatore, sia prima che dopo la Carta costituzionale, per tentare di affrontare quella che, da tempo, è stata definita, con espressione assai generica (e quindi ambigua), la c.d. "questione agraria" ^[21] che ha largamente interessato anche vasti territori abbandonati.

Quello della guida pubblica della proprietà e/o dell'impresa agraria e forestale è problema che, per l'Italia, si trascina dallo scorso secolo con dibattiti ed interventi legislativi assolutamente eterogenei e molto spesso incoerenti.

Da un lato, vi sono stati studiosi (segnatamente gli economisti) che hanno ritenuto che una guida pubblica della produzione agraria sia possibile solo nel quadro di una politica economica "autarchica", altrimenti le leggi dei mercati internazionali agricoli avrebbero una prevalenza dominante, in tal senso, i pubblici poteri sarebbero chiamati a dare meri indirizzi ed assistenza tecnica agli agricoltori al fine di orientamento onde conseguire una produzione agricola e forestale più qualificata e competitiva. L'esperienza ha, tuttavia, evidenziato che le imposizioni pubbliche di produzioni quantitative non hanno avuto gli esiti sperati, anzi hanno creato forti scompensi non tenendo in sufficiente conto le dinamiche del mercato sia interno che esterno.

Per contro, vi sono stati altri studiosi (segnatamente i giuristi) che hanno sostenuto che lo Stato debba porsi come autorità, normativa ed amministrativa, nel settore della produzione e gestione agricola e forestale, onde evitare che si vengano a creare squilibri sia sociali che produttivi ^[22].

Questo percorso normativo, è stato contrassegnato, nel tempo, da svariati obiettivi, tra loro non sempre coerenti ed omogenei ed anzi spesso contraddittori, che vanno dal più razionale sfruttamento del suolo, ai più equilibrati rapporti sociali e demografici, ai recuperi di produttività agricola e forestale. Gli strumenti di intervento legislativo si sono orientati in modo assai disparato, a seconda del momento storico e di tendenza. Si è passati dagli obblighi e vincoli per la proprietà rurale privata, ai limiti sulla sua estensione secondo le regioni agrarie e forestali, agli interventi di bonifica delle terre agricole, alla limitazione e trasformazione del latifondo, nonché alla ricostituzione (volontaria o coattiva) delle unità produttive. Il ventaglio di tali strumenti normativi ha evidenziato, nel corso del tempo, tutta la episodicità e la conseguente fragilità (e talora inutilità) attuativa, con scarse, per non dire nulle, ricadute sui processi di degrado delle aree rurali ^[23].

3. Le normative del primo novecento sulle terre incolte o mal coltivate: profili critici.

Il principio e l'obiettivo del dovere del proprietario di non lasciare incolti i terreni e di aumentarne la produttività entrò nel nostro ordinamento con una serie di decreti luogotenenziali e reali, emanati già durante la prima guerra mondiale e negli anni immediatamente successivi.^[24] Tali provvedimenti furono poi raccolti e radunati nel T.U. 15 dicembre 1921 n. 2047 sulla coltivazione delle terre, che, a sua volta, fu modificato da vari provvedimenti successivi, e fu quindi abrogato con R.D. 11 gennaio 1923 n. 252 in coincidenza con le prime leggi sulla bonifica integrale e poi ripristinata nel 1944.

Con tale abrogazione il governo fascista sembrò voler riaffermare il carattere essenzialmente individuale del diritto di proprietà con conseguente libertà di fronte allo Stato; senonchè, successivamente, con D. Lgs. 16 settembre 1926 n. 1606, sull'Opera nazionale dei combattenti, autorizzava l'Opera stessa a chiedere il trasferimento in sua proprietà degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica o suscettibili di importanti trasformazioni fondiari, quando tali opere non fossero state eseguite dai rispettivi proprietari (artt. 14-32 in seguito modificati col D. L. 11 novembre 1938 n. 1824). Tale indirizzo normativo ebbe ulteriore svolgimento nella citata legge n. 215 sulla bonifica integrale, che ponendo alcune opere a carico dei proprietari ne sanzionava con l'espropriazione la relativa inadempienza (art. 42).

La normativa sulle terre incolte, già abrogata con il citato decreto n. 252 del 1923, risorse a nuova vita con il R.D.Lgt. 19 ottobre 1944 n. 279, come risposta alle medesime tensioni sociali esplose, ancora una volta, a seguito della drammatica situazione congiunturale *post* bellica.

L'iter del procedimento amministrativo di concessione, era strutturato in modo assai sommario, assolutamente privo di contraddittorio (art. 5 D. Lgt 279/1944). La Commissione provinciale, aveva sia compiti istruttori che decisori con assoluta discrezionalità. Ma ciò che più rileva era la del tutto generica definizione contenuta nell'art. 1 di "terreni incolti o insufficientemente coltivati", mentre completamente assente era l'indicazione dei requisiti che la cooperativa di contadini doveva possedere per beneficiare dell'assegnazione. Il decreto, genericamente individuava quali soggetti attivi del rapporto "le associazioni di contadini, regolarmente costituite in cooperative o altri enti", imponendo quindi la costituzione di un ente di natura economica.

Dall'ambiguità della disciplina emerge con chiarezza come l'obiettivo del provvedimento non fosse tanto quello di garantire un più razionale sfruttamento ed utilizzazione delle terre, migliorandone il livello produttivo, bensì quello dell'"ordine pubblico", di assorbire la disoccupazione bracciantile. La conferma di tale orientamento è stata data dalla giurisprudenza della Cassazione sulla "natura" del rapporto di concessione quale atto di imperio della pubblica amministrazione e non di libera volontà delle parti.^[25]

I dati statistici hanno poi documentato un'applicazione "distorta" della normativa: delle terre concesse alle cooperative, di fatto, solo il 10% fu gestito collettivamente.

L'istituto aveva poi trovato ulteriore codificazione nella "*concessione delle terre incolte*", regolato in parte dall'art. 838 del Codice civile del 1942.^[26] In questa sede, è opportuno

mettere in luce che oggetto della disposizione non era soltanto la proprietà fondiaria, e quindi l'attività agricola, ma qualunque bene destinato alla produzione e qualunque forma di attività produttiva ivi compresa la coltura boschiva. I doveri che la legge imponeva ai proprietari non si limitavano alla conservazione e al miglioramento dei beni, ma si estendevano all'esercizio, ossia all'utilizzazione di essi, onde indurre il proprietario a dispiegare la necessaria attività per farli produrre nel modo più economico e più redditizio. In caso di negligenza nella conservazione e nella utilizzazione dei beni la legislazione aveva portato a giustificare lo strumento dell'espropriazione quale conseguenza del grave danno comportato alla produzione ed all'economia generale. ^[27] È appena il caso di evidenziare che tali politiche non ebbero a portare alcun beneficio alle colture agricole e boschive oltremodo marginali agli obiettivi di incentivazione produttiva. ^[28]

Onde assicurare i diversi obiettivi e le finalità produttive, era ovvio che il sistema facesse perno su un'organizzazione fortemente accentrata e centralizzata che faceva capo al Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed, in particolare, per quanto attiene al settore specificamente forestale, alla Direzione generale dell'economia montana e delle foreste e alla Direzione generale della bonifica e della colonizzazione. ^[29]

Le citate disposizioni rimasero in larga misura inattuata, l'avvento dello Stato democratico non ha ritenuto di abrogare tale normativa, ma ha, tuttavia, sostituito all'espropriazione, quale strumento coattivo (sostanzialmente e finanziariamente disatteso), la semplice sottrazione temporanea del godimento e dell'amministrazione dei beni al proprietario e la concessione dei medesimi ad associazione di contadini.

Gli articoli citati del Codice civile sono rimasti teoricamente in vigore per la generalità dei beni destinati alla produzione, anche se applicabili soltanto alla materia delle terre incolte.

Ai fini della presente indagine, è utile rilevare che l'art. 1 del D. luogotenenziale 19 ottobre 1944 n. 279 (modificato da successivi decreti del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946 n. 89 e 27 dicembre 1947 n. 1710, nonché dalle leggi 6 agosto 1948 n. 1095 e 18 aprile 1950 n. 199) ha, per la prima volta cercato di favorire l'associazionismo rurale disponendo: "Le associazioni di contadini, costituite in cooperative o in altri enti, possono ottenere la concessione di terreni di proprietà privata o di enti pubblici, che risultino incolti o insufficientemente coltivati, cioè tali da potervi praticare colture o metodi colturali più attivi ed intensivi, in relazione anche alle necessità della produzione agricola". Chiara emerge l'intenzione del legislatore di promuovere l'aggregazione dei fondi tramite strumenti di tipo associativo e cooperativo onde conseguire obiettivi di più adeguata e competitiva produttività agraria.

Il profilo più critico di tale formulazione normativa ha, tuttavia, evidenziato un ampio potere discrezionale dell'autorità amministrativa nel valutare la sufficiente o meno coltivazione dei terreni in relazione alle necessità della produzione agricola nazionale. Tale giudizio era, infatti, attribuito ad una Commissione provinciale, composta da un funzionario tecnico designato dal Ministero dell'agricoltura, quale presidente, e da quattro membri nominati dal prefetto su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali, nonché da un funzionario della prefettura. La Commissione aveva il compito di svolgere un'istruttoria sulle condizioni dei terreni e sulle loro attitudini ad una più proficua coltivazione, al fine di decidere sulla concessione richiesta, stabilendo un'indennità da corrispondere al proprietario.

Va anche qui evidenziato che tale meccanismo di assegnazione non ha sortito gli effetti voluti dal legislatore, anche perché a seguito del decreto di assegnazione, l'Ispettorato agrario era chiamato a predisporre il piano dei lavori di miglioramento e di coltivazione, che il concessionario era tenuto ad eseguire con conseguenti oneri sanzionatori in caso di inadempienza anche solo parziale.

Il modello della concessione delle terre incolte ai contadini, ascrivibile agli interventi normativi di tipo autoritativo, non era, peraltro, una concessione in senso tecnico, in quanto si sostanziava essenzialmente nell'imposizione di obblighi produttivi al proprietario e, in caso di inerzia del medesimo, nella costituzione coattiva di un rapporto, contenuto simile alla locazione, tra il proprietario ed una famiglia o una cooperativa colonica, alla quale veniva affidata la coltivazione del fondo. La debolezza di tale modello ha poi indotto il legislatore a soppiantare tale meccanismo con le leggi c.d. di riforma agraria del 1950 anche se con scarsi effetti (su cui *infra*)

4. Le normative sulla ricomposizione obbligatoria dei fondi frammentati. La lotta al "minifondo", la "minima unità culturale" e relative difficoltà attuative.

In Italia, come del resto è accaduto anche in altri paesi europei, non si è mai seguito un indirizzo normativo preciso e coerente in quanto troppo spesso influenzato dalla contingenza e dalla causalità. Considerate nel loro insieme, sia pur disordinato e caotico, già secondo un'autorevole lettura ^[30], le funzioni promosse dal legislatore a favore dell'economia agricola, si possono suddividere in due grandi gruppi: quelle attinenti alle cose, altrimenti detti *beni*, con riferimento alle valenze e attività produttive, ovvero quelle attinenti ai beni come luoghi fisici e territoriali con interventi di recupero ed assetto territoriale.

A. Il primo gruppo di funzioni hanno riguardato sia le abilitazioni dei terreni agro-forestali sia la loro conservazione. Le funzioni di abilitazione si sono orientate a rendere produttiva, o maggiormente produttiva, la terra in quanto possibile bene in senso giuridico. ^[31] Esse hanno compreso gli interventi di assetto idrogeologico, di bonifica, di rimboschimento, di riassetto delle zone montane, nonché interventi infrastrutturali di vario genere (sistemazioni dei corsi dei fiumi e di torrenti, apertura e sistemazione di canali ed assetti viari). Tutte queste normazioni poco hanno aiutato e favorito la singola proprietà agro-forestale nella sua produttività. Per compensare tali diseconomie il legislatore italiano ha diffusamente utilizzato gli strumenti di incentivazione nella forma dei contributi e dei finanziamenti ai proprietari dei fondi marginali impoveriti.

L'ausilio pubblico all'impresa agro-forestale, ha tratto convincimento dal fatto che tali imprese fossero capitalisticamente deboli e fragili e fossero quindi da sostenere finanziariamente ^[32]. L'incentivazione dei miglioramenti agrari e fondiari ha così sperimentato una gamma assai ampia di strumenti creditizi attraverso contributi in conto capitale, crediti agevolati, contributi su interessi volti alla costruzione di abitazioni rurali e di impianti tecnici, la costruzione di impianti per l'elettrificazione, per l'irrigazione, la costruzione di strade poderali, l'esecuzione di dissodamenti, di piantagioni.

B. Accanto e contestualmente alle funzioni conservative dei territori, si sono sviluppate le normative più propriamente finalizzate alla produzione delle *superfici agro-forestali*. Gli orientamenti legislativi sono stati rivolti a stabilire le dimensioni ottimali delle organizzazioni produttive rurali, sia come singole imprese sia come associazione di imprese,

con una finalità di razionalizzazione fondiaria, dovuta alla coesistenza sul territorio di latifondi e di proprietà “polvere” ^[33].

La lotta al c.d. “minifondo” ^[34] è risalente nel tempo e si è venuta articolando lungo due filoni: quelli a carattere preventivo e quelli a carattere successivo. Tra i primi vanno ascritte, la disposizione dell’art. 846 c.c. del 1942 sulla “*minima unità colturale*” per la quale era vietato, a pena di annullamento del negozio (art. 848 c.c.), il frazionamento dei fondi rustici al di sotto della superficie necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola o, se il terreno, non fosse appoderato, al di sotto della estensione occorrente per esercitarvi una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria (art. 847 c.c.) . Disposizione rimasta inattuata a causa della mancata indicazione dell’autorità amministrativa competente ad individuare le superfici secondo la regola suindicata, con conseguente inattuazione delle disposizioni e degli istituti di riordinamento fondiario regolati dall’art. 849 c.c. (acquisto, in modo coattivo, delle intercluse particelle, da parte del proprietario del terreno intercludente) e dagli artt. 850 c.c. (gestione unitaria delle particelle di dimensione insufficiente) e 851 c.c. (espropri e trasferimenti coattivi previsti nel teorico piano di riordinamento predisposto dal Consorzio dei proprietari terrieri della zona), istituti tutti basati sulla minima unità colturale ^[35].

Dei rimedi preventivi hanno fatto parte le varie disposizioni che vietavano i frazionamenti *inter vivos* e *mortis causa* in tema di successioni delle unità poderali in comprensori di bonifica ed in zone di riforma, anche queste con scarsa ricaduta pratica.

Lo scorporo dei latifondi è avvenuto principalmente con la piccola riforma fondiaria negli anni 1950 (leggi n. 230 e 841) con un meccanismo di funzionalizzazione delle imprese dei piccoli proprietari tramite lo strumento delle assegnazioni dirigistiche che però scarse ricadute hanno portato alla produttività agraria. Per l’accorpamento delle proprietà polvere, o come era stata denominata, “ricomposizione fondiaria” ^[36], si sarebbero dovuti utilizzare essenzialmente strumenti autoritativi, tramite l’espropriazione del piccolo fondo a favore di accorpamenti territoriali funzionali ad una maggiore produttività, oppure tramite la vendita o permuta al coltivatore non proprietario, o in via preferenziale, al proprietario finitimo (v. leggi n. 590 del 1965, n. 817 del 1971), ma i costi dei procedimenti espropriativi e relativi contenziosi hanno diffusamente scoraggiato tali strumenti.

Altro modello, volto alla funzione produttiva, più volte utilizzato (già D. L. C.P. 6 settembre 1946 n. 89 e quindi Legge 4 agosto 1978 n. 440 v. *infra*), anche se con esiti fallimentari, è stata la concessione di terre incolte o insufficientemente coltivate. Attraverso la concessione, le cooperative o singoli coltivatori, avrebbero potuto ottenere l’assegnazione di terre incolte o abbandonate a causa della loro insufficiente produttività ma l’efficacia di tale strumento ha registrato una diffusa difficoltà attuativa ^[37].

Com’è dato di constatare il legislatore ha proceduto, per lo più, in modo empirico e quasi sempre casuale e non tramite un disegno organico. Il fatto è che, nell’ordinamento positivo italiano, hanno, da sempre, convissuto, due indirizzi e orientamenti profondamente contraddittori: da un lato, un *favor legis* per la conservazione e l’incremento della piccola proprietà contadina, dall’altro, la consapevolezza che tale dimensione è tecnologicamente ed economicamente obsoleta ^[38], di qui il *favor* verso la costituzione di consorzi, obbligatori e facoltativi, che rappresentano lo strumento di matrice associativa ritenuto l’unico capace

di affrontare e arginare l'abbandono dei terreni agricoli soprattutto nelle aree marginali montane e collinari (v. *infra*).

5. Le funzioni di ausilio alle imprese agro-forestali: i modelli associativi e cooperativi.

Nel panorama delle stratificazioni normative pregresse in funzione di ausilio alle imprese agro-forestali, due sono stati i modelli che hanno goduto maggiore favore da parte del legislatore: il modello *associativo* e quello *cooperativo* che costituiscono due facce della stessa medaglia.

La promozione dell'associazionismo agrario ha origini lontane ^[39] e non ha seguito mai un percorso lineare ed organico ed anzi ha portato spesso ad esiti ed esperimenti non sempre positivi ^[40].

La dottrina ha distinto tra consorzi reali (tra proprietari) e consorzi tra produttori (di imprese) anche se la distinzione non è mai stata così netta ^[41]. Fra i primi sono stati ascritti i consorzi di bonifica (secondo il R.D. n. 215 del 1933 citato erano enti pubblici ad appartenenza necessaria o coattiva *ope legis*, in quanto il soggetto pubblico investiva gli stessi proprietari consortisti di un'attività pubblica, sottoposta a direttive e vigilanza e con poteri sostitutivi) ed anche i consorzi per il miglioramento fondiario per opere comuni a più proprietari (come ad esempio l'irrigazione).

Un ruolo rilevante hanno assunto i Consorzi agrari provinciali (d. lgs. n. 1235 del 1948) enti di tipo cooperativo, sottoposti a controllo da parte della pubblica amministrazione, con un'assemblea che elegge un consiglio di amministrazione, da cui promana un comitato esecutivo. In realtà, tali consorzi fra proprietari fondiari erano stati essenzialmente concepiti per provvedere all'acquisto e alla vendita collettiva di materie utili all'agricoltura; in origine, avevano carattere di società private, sottoposte al regime delle società commerciali e delle cooperative (v. *infra*), con D. L. 5 settembre 1938 n. 1593, furono trasformati in enti morali e sottoposti al Ministero per l'agricoltura ^[42].

L'altro modello perseguito, anche in termini paralleli, è stato quello cooperativo. Le cooperative agrarie fra proprietari e/o fra produttori vanno ascritte nell'antico solco della cooperazione mutualistica intesa come azione rivolta in comune per il perseguimento di un fine economico tra i vari consociati. ^[43] È un fenomeno oltremodo diffuso, da tempo, in ogni campo dell'attività umana. I caratteri più salienti, sotto il profilo giuridico, di tale forme associative cooperative, oltre alla funzione sociale intrinseca, sono la strumentalità del diritto ad un interesse comune di gruppo, la vincolatezza della destinazione del bene come pure la *plurisoggettività*, lo *scopo comune* e l'*eguaglianza dei poteri* ^[44].

In funzione di tali obiettivi, nel settore agricolo, numerose sono state le forme e tipologie di cooperazione (dal credito, all'acquisto e produzione di materie prime) ma anche per la migliore rendita delle risorse agro-forestali (tramite l'acquisizione di terreni in proprietà o in affitto). ^[45] Di qui la creazione di associazioni cooperative di produzione quali caseifici, cantine sociali, allevamenti comunitari e associati e conseguenti agevolazioni tributarie ^[46].

L'avvento dello Stato costituzionale ha offerto nuova e più adeguata legittimazione e diffusione del modello cooperativo con l'esplicito riconoscimento della funzione sociale della

cooperazione a carattere di mutualità e senza speculazione privata nel disposto dell'art. 45 Cost. che ne ha promosso e favorito l'incremento ^[47].

6. La normativa sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate: il revival di un modello inattuato e desueto.

Il legislatore italiano degli anni settanta dello scorso secolo ha inteso recuperare e riattivare la pregressa normativa sull'utilizzazione delle terre incolte, già sperimentata con esiti assai discutibili negli anni del regime, onde far fronte ad un periodo di crescente crisi produttiva e di ulteriore impoverimento sociale delle aree montane e collinari. L'orientamento normativo non traeva più motivo da rivendicazioni contadine, ma dalla sempre più pressante necessità di un razionale sfruttamento dei suoli agro-forestali, in coerenza con i principi costituzionali della funzione sociale della proprietà dei beni produttivi in aree marginali anche sulla spinta delle legislazioni regionali di quegli anni ^[48].

Con la legge 4 agosto 1978 n. 440 (*Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*), l'intenzione legislativa avrebbe voluto ricostruire in modo nuovo la originaria funzione dell'assegnazione di terre incolte "non più come disciplina delle situazioni soggettive o dei beni, bensì come disciplina delle attività di utilizzazione del territorio" ^[49] onde raggiungere adeguati obiettivi di sviluppo economico-sociale, strettamente collegati alle peculiari esigenze dei territori marginali e montani.

La normativa aveva previsto un complesso procedimento amministrativo, affidato alle amministrazioni regionali che si sono dimostrate inadeguate all'effettiva applicazione delle previsioni attuative, nonostante numerose siano state le normative poste in campo dalle regioni per il raggiungimento degli obiettivi. ^[50]

Le difficoltà attuative hanno riguardato essenzialmente i parametri per la determinazione del carattere del terreno "incolto" o "insufficientemente coltivato", quali presupposti per l'assegnazione dello stesso. Si definivano, infatti, *terreni incolti o abbandonati* quei terreni suscettibili di coltivazione agraria che non fossero stati destinati ad utilizzazione agraria da almeno due anni. Più dettagliata era, anche rispetto al passato, la definizione di *terreni insufficientemente coltivati* quali quelli le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell'ultimo triennio non avessero raggiunto il 40% di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche catastali, tenendo conto delle vocazioni colturali della zona. Le incertezze individuative erano state riscontrate anche in giurisprudenza dove erano emerse difficoltà interpretative nel differenziare i terreni incolti da quelli abbandonati ^[51].

Il modello normativo aveva poi trovato ulteriore complicazione anche in relazione ai profili amministrativi. L'individuazione dei terreni incolti avrebbe dovuto avvenire attraverso un censimento da parte delle regioni per le zone caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono; tuttavia, occorre che il terreno fosse censito e classificato come incolto per poterlo dare in concessione. Contro una simile evenienza, al proprietario era data la possibilità di impegnarsi a coltivare direttamente le sue terre, onde evitare il procedimento ablatorio, secondo un piano elaborato e concordato con la regione, con una sorta di remissione in termini per l'adeguamento dell'obbligo di buona coltivazione. Si trattava, di un evidente procedimento di carattere coattivo ed impositivo che non ha certo trovato facile adesione da parte dei proprietari delle superfici incolte.

L'impianto normativo del 1978 presupponeva, inoltre, un complesso procedimento di iniziativa pubblica per la classificazione dei terreni incolti o abbandonati e il relativo accertamento dei requisiti di cui all'art. 2 onde fare luogo all'assegnazione con conseguenti ipotesi di revoca-sanzione. Il problema più delicato era rappresentato dai terreni c.d. *silenti* con proprietari non identificabili da molti anni e pur non ascrivibili alla categoria dei terreni abbandonati in quanto potenzialmente rivendicabili.

A queste difficoltà procedurali non vanno poi sottaciuti i problemi inerenti la legittimazione attiva a richiedere l'assegnazione, prevista dalla legge n. 440 (art. 5, 3 comma) in capo ai titolari di imprese *singole o associate*. Tuttavia, va detto che il chiaro *favor* normativo nei confronti delle cooperative di giovani tra i soggetti privilegiati nell'assegnazione ^[52], portava ad escludere automaticamente i singoli ed isolati proprietari così diffusi nei territori marginali montani e collinari.

Una semplice analisi di tali complessi adempimenti amministrativi e procedurali ha portato a constatare la sostanziale inattuazione del disegno normativo, superato anche dagli indirizzi di politica comunitaria della estensivizzazione delle colture e del *set-aside* ^[53].

7. I successivi interventi normativi a favore delle aree montane o "svantaggiate" tra diritto interno ed europeo.

Per tentare di contrastare e di arginare il fenomeno dell'abbandono ma anche per tentare di superare la settorialità e la centralizzazione degli interventi, il legislatore, onde dare voce e occasione di espressione alle popolazioni montane, si orientò ad introdurre, agli inizi degli anni '70 del '900, nuove forme di autogoverno locale, attraverso l'istituzione delle *comunità montane* con la legge 3 dicembre 1971 n. 1102. ^[54]

Sorte per superare il modello associativo dei Consigli di valle ^[55], alle Comunità montane la legge ha, come noto, affidato compiti di promozione e valorizzazione delle zone e dei territori montani, soprattutto quelli più degradati e marginali ^[56]. In particolare, l'art. 9 aveva previsto espressamente in capo alle comunità montane l'esercizio di funzioni per la riattivazione di colture agrarie in territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi. In particolare, tale norma aveva previsto la facoltà da parte della Comunità montana di acquistare e prendere in affitto terreni per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali (o di espropriarli in funzione della difesa del suolo) in funzione di rivitalizzazione dell'economia locale ^[57].

Specifiche leggi regionali avevano poi provveduto a disporre ulteriori attribuzioni e risorse alle comunità montane per la valorizzazione del patrimonio rurale e boschivo.

Va tuttavia avvertito che anche tali previsioni normative non sono riuscite a restituire alla coltura agro-forestale quella dignità ed importanza che è chiamata ad avere dalle sempre più impellenti esigenze non solo quale presidio del territorio ma anche quale risorsa produttiva in un mutato quadro di crisi economica internazionale. ^[58] Ormai il degrado del tessuto sociale dovuto al massiccio esodo ed abbandono aveva irrimediabilmente compromesso l'ecosistema dei territori montani.

I gravi problemi socio-economici delle terre montane erano stati, peraltro, avvertiti e

affrontati anche a livello europeo. La Direttiva 28 aprile 1975 n. 268/75 aveva già proposto, con norma di principio, “di promuovere l’attività agricola necessaria per il mantenimento di un livello minimo di popolazione o per la conservazione dell’ambiente naturale” nelle zone svantaggiate, tra le quali rientrano, ovviamente, le zone di montagna. L’obiettivo è stato ribadito dal Regolamento n. 1257 del 1999 sullo sviluppo rurale, il cui 24° considerando ha rilevato che “il sostegno alle zone svantaggiate dovrebbe contribuire ad un uso continuato delle superfici agricole, alla cura dello spazio naturale, al mantenimento e alla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili”.

Alle zone di montagna sono state poi assimilate le *zone svantaggiate*, cioè le aree caratterizzate da scarsa densità demografica o tendenza alla regressione, da una popolazione dipendente in modo preponderante dall’attività agricola nonché dall’esistenza di terre poco produttive con risultati inferiori alla media europea ^[59].

Tali indicazioni permettono di comprendere le ragioni per le quali diverse disposizioni normative sono state dettate a favore degli imprenditori agricoli che operano in montagna o nelle zone svantaggiate, in quanto la natura montana dei fondi hanno una ricaduta di notevole rilievo sull’esercizio funzionale e produttivo dell’impresa agricola.

Dunque, la percezione del problema appare diffusamente condivisa (anche a livello europeo ^[60]), ma gli strumenti normativi volti ad una generale crescita economica e produttiva dei territori montani, hanno fatto registrare vistose carenze e fallimenti.

Né migliori risultati ha ottenuto la successiva legge 31 gennaio 1994 n. 97 che va ascritta nel solco della legislazione per le zone povere (o depresse) quali appunto le zone montane ^[61]. Anche tale normazione intendeva farsi carico e riprendere quelle indicazioni di politica legislativa (più volte enunciate) di creare nelle zone rurali montane quelle condizioni di auto-sostenibilità, le sole capaci di superare e doppiare quegli squilibri di natura sociale ed economica con le altre zone (soprattutto di pianura) e di recuperare quella presenza umana troppo spesso trascurata e tradita. All’interno di questo intento di carattere generale, gli interventi erano rivolti essenzialmente alla rivitalizzazione delle attività agro-silvo-pastorali nell’ambito di una concezione basata sulla facilitazione della permanenza degli insediamenti umani nelle zone montane e sullo sviluppo dei nuclei familiari pluri-reddito (art. 3 ss, 13 e 17 L. n. 97/1994).

La legge n. 97/1994 cercava, infatti, di modulare nuove forme di gestione del patrimonio agro-forestale, da parte delle Comunità montane, attraverso strumenti *pattizi* (le convenzioni con i proprietari) e *consensuali* (le intese con i Comuni ed altri enti pubblici) nell’ottica dei modelli contrattati dell’azione amministrativa. Solo in via successiva, le Comunità avrebbero potuto passare alla costituzione *coattiva* (ma qualora lo avessero richiesto i proprietari di almeno i tre quarti della superficie interessata) di consorzi per la gestione del patrimonio agro-forestale ^[62].

L’obiettivo principale e prioritario rimaneva quello del coinvolgimento e della partecipazione dei proprietari locali. Questo intento emerge chiaramente dal 3 comma dell’art. 9 di detta legge, dove espressamente si diceva che le Comunità montane, nell’individuare “idonei ambiti territoriali per la razionale gestione e manutenzione dei boschi”, erano chiamate a promuovere la costituzione di *consorzi di miglioramento* fondiario a sensi degli artt. 71 e ss. della citata legge del 1933 n. 215, ovvero di *associazioni di*

proprietà ritenute idonee ai compiti di rimboschimento e di coltura agraria.

Il modello dell'*autogestione* delle popolazioni montane, del resto, era la linea dominante del dibattito, non solo giuridico, derivante dal constatato declino delle zone montane, generalmente collegato a quello demografico, assunto come specchio della marginalità economico-sociale di quei territori ^[63]. Tale declino, come ben noto, ha assunto espressioni specifiche nella carenza dei servizi sociali, nel regresso delle attività produttive segnatamente agricole e forestali con il conseguente impoverimento del tessuto sociale ^[64].

8. La ricerca di nuove soluzioni per la gestione sostenibile delle aree marginali.

Come è già stato messo in luce, dal secondo dopoguerra in particolare, il rapido cambiamento delle condizioni sociali ed economiche del settore agro-forestale, è venuto determinando un rilevante e grave spopolamento degli areali montani e alto-collinari italiani, anche se con profonde differenze in relazione alla morfologia dei settori montuosi più o meno favorevoli ad un'attività agricola stanziale montana e a seguito del diritto ereditario storicamente adottato con conseguente parcellizzazione delle proprietà in mappali "polvere" ^[65].

La stretta connessione tra l'ambiente e l'agricoltura è emersa con particolare evidenza nelle zone montane e collinari, in quanto in queste aree l'abbandono dell'attività agricola è (stata) causa di un veloce degrado del territorio. In tali aree la presenza dell'uomo, e dell'uomo che coltiva il terreno, è, infatti, un'esigenza indefettibile. Di conseguenza, l'attività agro-forestale si mostra come un modo di una razionale utilizzazione e adeguato sfruttamento del suolo montano, nella misura in cui la sua assenza è capace di pregiudicare la conservazione di un ambiente compatibile con la vita e l'esistenza stessa della collettività.

La "radiografia" di tali problemi non è sfuggita anche al legislatore europeo, che nell'art.18 del citato Regolamento n. 1257 del 1999, ha ben inquadrato le "zone di montagna" come quelle caratterizzate "da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro dovuti all'altitudine o all'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso".

La conseguente importante riduzione del numero delle aziende agricole e pastorali-zootecniche e forestali non è stata compensata da un corrispondente aumento della superficie media aziendale in quasi tutti i territori montuosi e alto-collinari. Il fenomeno dell'abbandono delle terre marginali montane e collinari, nonostante la pioggia di interventi normativi e di sostegno finanziario, è così divenuto oltremodo crescente e drammatico, nella maggior parte delle varie regioni. La persistente sotto-utilizzazione delle risorse agro-forestali, ha portato ad una diffusa esclusione sociale dei residenti, di età media sempre più avanzata ^[66].

Le negative conseguenze e ricadute passive del fenomeno sono ormai evidenti e diffusamente registrate. Oggi, si deve, purtroppo amaramente constatare che, in molti settori alpini, a seguito di un avanzato stato di abbandono delle tradizionali attività primarie agro-forestali, ogni riduzione dell'antropizzazione nelle zone considerate ha determinato una netta perdita di fruibilità e di sostenibilità ambientale ed economica. L'abbandono registra costi sociali elevatissimi in tutti gli areali montani e collinari, come ben

documentato da tutte le amministrazioni dei piccoli Comuni di quelle aree.

Si è purtroppo constatato come i vari interventi normativi, succedutesi nel tempo, hanno avuto spesso il carattere dell'episodicità e non dell'organicità, registrando non solo diffuse carenze attuative ma anche vistosi fallimenti ^[67].

Le politiche di sostegno, fino ad oggi attuate, con distribuzione a pioggia di risorse e sussidi finanziari, si sono rivelate assai poco efficaci, soprattutto perché volte alla sopravvivenza dell'esistente e non alla promozione e valorizzazione di nuovi strumenti di aggregazione, gli unici capaci di assicurare sostenibilità e futuro ai sistemi produttivi montani.

A fronte di questo quadro desolante, si è venuta con sempre maggiore urgenza l'esigenza di ricerca di nuove soluzioni (anche giuridiche) atte ad affrontare l'abbandono, il frazionamento fondiario, le ridotte dimensioni aziendali, la perdita di opportunità produttive oltremodo potenziali nelle aree montane e collinari.

Le importanti acquisizioni tecnico-scientifiche, rilevate negli ultimi decenni sulla gestione sostenibile delle terre marginali (segnatamente nelle aree montane e collinari), hanno evidenziato che la conservazione e rivitalizzazione delle attività agro-forestali e pastorali (e conseguentemente del paesaggio montano e collinare), può essere affrontata (e risolta) solo attraverso una maggiore redditività delle aziende, conseguibile principalmente con l'ampliamento funzionale delle loro dimensioni onde assicurare la difesa del territorio e la continuità dei relativi prodotti.

Le rilevanti variazioni demografiche e produttive riscontrate negli ultimi decenni negli ambienti marginali sono venute imponendo soluzioni aggiornate di antiche tecniche di gestione territoriale aggregata e collettiva ^[68], per conservare ed incentivare la conservazione di porzioni significative di superfici abbandonate e degradate. Questo obiettivo è naturalmente possibile solo tramite aziende agro-forestali di sufficiente ampiezza e adeguata conduzione.

Va tuttavia osservato che, se le aziende agro-forestali intendono promuovere produzioni di qualità e di competitività (in relazione alla loro diversità e tipicità collegata alle risorse territoriali presenti) il problema delle loro dimensioni rimane insoluto ed, anzi, sempre più problematico. Le prospettive del sistema prato-pascolivo e selvicolturale appaiono sempre più strettamente collegate alla dimensione ed ampiezza delle aziende che devono necessariamente crescere per non "morire".

In questo contesto appaiono oltremodo significative le situazioni riscontrabili sulle Alpi, segnatamente occidentali, in relazione alle differenti modalità d'uso dei terreni vallivi e delle porzioni sommitali. Alle maggiori altitudini è possibile riscontrare ampie unità gestionali ancora utilizzate e ricercate, gli alpeggi, più frequentemente di proprietà pubblica comunale ma originariamente proprietà collettive a utilizzazione indivisa, ove la bassa produttività unitaria, determinata dalle difficili condizioni climatiche, è compensata dalla estensione superficiale. Nella media e bassa montagna, invece, così come nella collina, la maggiore produttività unitaria ha giustificato nel passato la proprietà e la gestione individuale delle superfici ed il conseguente e successivo frazionamento ereditario delle stesse. Fino a quando il lavoro è stato quasi esclusivamente manuale, la produttività di quelle terre ne ha comunque garantita l'utilizzazione, anche con notevoli sacrifici umani e

sociali (lavoro quasi esclusivamente femminile, migrazioni temporanee della forza lavoro maschile, ecc.). Dal secondo dopoguerra in particolare, la ridotta produttività comparativa del lavoro sui frazionati appezzamenti agricoli ne ha decretato il rapido abbandono e desertificazione umana ^[69].

L'esperienza (anche normativa pregressa) insegna che, in presenza di terreni abbandonati, incolti, estremamente frazionati, non sono assolutamente più proponibili i tradizionali e sterili strumenti di ricomposizione fondiaria, (per lo più fallimentari anche nelle zone di pianura), quali l'acquisto, la permuta, l'affitto indotto delle superfici di interesse, in ragione dell'alto costo delle operazioni e per le difficoltà di reperire i proprietari o gli eredi (spesso emigrati) di superfici indivise. Tali percorsi, già sperimentati con risultati deludenti, richiederebbero elevati contributi ed interventi pubblici considerati, da sempre ed ancor più oggi in ragione in della crisi economica generale, improponibili per i costi sproporzionati.

9. Le proposte per l'accorpamento e il recupero produttivo delle superfici abbandonate ed incolte. Le Associazioni fondiarie. Profili funzionali ed organizzativi.

La legislazione francese ha offerto, fin dal 1972, soluzioni oltremodo interessanti per l'accorpamento gestionale delle superfici abbandonate ed incolte ^[70]. La problematica è stata affrontata promuovendo l'*Association Foncière pastorale* e i *Groupements pastoraux*, volti a costituire delle basi territoriali adeguate all'utilizzazione agro-forestale e pastorale organizzata tramite il diretto apporto di associazioni di proprietari e produttori ^[71]. La legislazione francese, al riguardo, è risultata funzionale e l'iniziativa è incentrata sul ruolo promotore dello Stato e delle Comunità locali. Queste esperienze, nel loro complesso positive, hanno indicato una possibile via da percorrere per affrontare il problema dello spopolamento montano e alto collinare e per conservare in quei territori il settore produttivo primario.

In Italia, è possibile, sulla base dei principi costituzionali (art. 18 Cost.) e delle norme codicistiche (artt. 15 ss del c.c.) ^[72], procedere sulla stessa via, tramite la costituzione di Associazioni volontarie fra i proprietari di terreni abbandonati appartenenti sia a soggetti pubblici (quali il Comune o Comuni limitrofi) sia a privati onde renderli più funzionali e produttivi.

Attualmente, anche a seguito di anticipazioni fornite dalla giurisprudenza in risposta al problema relativo alle ipotesi di cooperazione e di associazionismo economico tra imprenditori agricoli finalizzato alla trasformazione, lavorazione e vendita dei prodotti agricoli (e forestali) è intervenuta la novella legislativa introdotta con il d. lgs 18 maggio 2001 n. 228. Infatti, il comma 2 dell'art.1 di tale decreto, ha modificato l'art. 2135 del c.c. ed ha stabilito che "si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli e loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c., prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico". Con questa norma, l'associazionismo economico tra gli imprenditori agricoli, ha ottenuto una consacrazione legislativa ad ampio raggio a proposito della qualificazione giuridica dell'attività economica esercitata ^[73]. Il limite di questa normativa purtroppo sta, per i territori montani e collinari, tradizionalmente aree povere e "svantaggiate", sia economicamente che demograficamente, nei costi di

costituzione di tali imprese agricole collettive anche in considerazione dei già denunciati problemi di aggregazione dei singoli proprietari non imprenditori agricoli a titolo principale.

A favore di utilizzazione di modelli associativi anche più recentemente il T.U. delle foreste e filiere forestali di cui al d. lgs n. 34 del 2018 (noto come T. U. Forestale), recante norme per garantire la salvaguardia delle foreste e del patrimonio forestale, nonché la promozione dell'economia agricola e delle relative filiere produttive, ha evidenziato (v. art. 10, 5 comma) l'associazione fondiaria tra gli strumenti utili per migliorare la gestione dei terreni abbandonati e delle attività selvicolturali^[74].

L'Associazione fondiaria, di matrice spontanea, vuole essere uno strumento snello e non costoso per contrastare la parcellizzazione fondiaria che ha reso e rende impossibile la valorizzazione di talune superfici agro-forestali in zone marginali e montane, tramite un processo aggregativo tra i singoli e sparsi proprietari delle superfici fondiarie. L'Associazione fondiaria intende facilitare la salvaguardia e la valorizzazione di singole proprietà fondiarie che individualmente non hanno alcuna validità economica e produttiva. L'Associazione, in tal senso, si pone quale unico interlocutore gestionale di una moltitudine di piccole proprietà parcellizzate all'interno di un più ampio comprensorio terriero. Il coacervo di proprietà anche differenziate consente di valorizzare diverse finalità produttive altrimenti non conseguibili: agro-pastorali, forestali, idrogeologiche, turistiche.

La *finalità primaria* dell'Associazione fondiaria è, infatti, il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni agricoli abbandonati o incolti. Il modello dell'associazionismo fondiario, nel superamento delle pregresse registrate negative esperienze, tende a proporre una logica incentivante e di sensibilizzazione civica, antitetica a quella fallimentare dei conferimenti obbligatori sanzionati attraverso atti di imperio con effetti ablatori.

L'associazionismo fondiario intende essere lo strumento (anche ma non solo giuridico) per riavviare il miglioramento dei fondi agro-forestali marginali e la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili, che possano favorire l'occupazione, il consolidamento e la costituzione di nuove imprese agrarie e forestali quali "attività di interesse generale" sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 u.c. Cost.^[75].

La gestione associata di piccole proprietà terriere, secondo le buone pratiche agro-forestali, consente, infatti, ai proprietari di valorizzare il loro patrimonio, non solo in termini economici, ma anche in funzione di tutela ambientale e paesaggistica (v. *infra*). In tal senso, un adeguato recupero del suolo concorre all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria degli organismi nocivi ai vegetali, alla prevenzione del rischio idrogeologico e degli incendi non meno che alla tutela della biodiversità.

Allorquando in un Comune montano o collinare l'abbandono delle terre raggiunge livelli tanto rilevanti da compromettere la fruibilità del territorio comunale o sovra-comunale, il suo paesaggio, la qualità della vita dei residenti, gli stessi proprietari, consapevoli della situazione di degrado, possono decidere volontariamente di costituire un'Associazione fondiaria, onde conseguire non solo un interesse generale ma anche un obiettivo di maggior personale convenienza economica, con responsabile e positivo superamento del particolarismo e delle diseconomie di scala. In questa prospettiva, le pubbliche

amministrazioni locali (regionali e comunali) dovrebbero riconoscere alle Associazioni fondiarie, in attuazione coerente del citato principio di sussidiarietà orizzontale, un ruolo prevalente sul territorio ai fini di una gestione valorizzativa dei terreni agricoli e forestali.

Sotto il profilo giuridico l'Associazione fondiaria è una libera associazione fra i proprietari dei terreni delle zone marginali interessate, eventualmente, ma non necessariamente patrocinata o sostenuta dal Comune. Le finalità, come già anticipato, sono il recupero funzionale delle superfici abbandonate, incolte e anche "silenti", onde conseguire una più adeguata loro valorizzazione e produttività.

Come per ogni associazione, elementi costitutivi essenziali sono lo Statuto ed il Regolamento ^[76]. Il Regolamento dovrà prevedere prioritariamente la conservazione e difesa del diritto di proprietà individuale di tutti i conferenti e la non usucapibilità degli appezzamenti conferiti. Sostenendo e promuovendo l'utilizzazione collettiva delle superfici, l'Associazione fondiaria, intende riportare ai tempi pregressi la gestione dei terreni a bassa produttività unitaria, favorendone un possibile incremento di valore non solo produttivo ma anche posizionale in quanto proporzionato alla superficie e alle caratteristiche del terreno conferito, accertabile con idonee procedure tecniche di valutazione della copertura vegetale arborea o arbustiva esistente ^[77].

La costituzione dell'Associazione fondiaria può avvenire tramite la sottoscrizione dello Statuto da parte dei soci fondatori e con la firma di un verbale di altri soci aderenti ^[78]. Tale documentazione può essere regolarmente e registrata all'Ufficio del registro di zona, senza spese notarili. ^[79] La durata dell'Associazione è stabilita dallo Statuto e recepita nel Regolamento, tenendo conto dei tempi necessari per impostare un piano per la trasformazione e la valorizzazione adeguata del territorio interessato in funzione di una produttività sostenibile.

Il Comune o i Comuni interessati alla costituzione di un'Associazione fondiaria sono chiamati ad assumere un ruolo di promozione (anche e soprattutto di sensibilizzazione culturale) ^[80] volto a incentivare la costituzione della stessa anche tramite provvedimenti amministrativi di propria competenza, quali ad esempio le ordinanze a carico delle proprietà per la periodica falciatura dei terreni abbandonati ai fini di tutela paesaggistica e per la prevenzione da eventuali incendi. Tali provvedimenti devono essere chiaramente funzionali e serventi a favorire l'associazionismo fondiario e, tendenzialmente, non devono assumere valenze meramente sanzionatorie.

Il ruolo del Comune è destinato ad assumere una valenza particolarmente rilevante per i terreni abbandonati o incolti anche denominati "silenti" (oltre il 70% dell'attuale situazione italiana), di cui non si conosce più il proprietario e che ben possono essere assegnati dai Comuni alla Associazione fondiaria. Gli stessi Comuni, in tale prospettiva, si possono fare garanti verso i proprietari non rintracciati, per una corretta gestione ed il ritrovamento delle particelle assegnate.

Il richiamato principio di sussidiarietà non esclude, anzi, implica pur sempre la possibilità da parte del soggetto pubblico di sostituirsi al soggetto privato qualora esso risulti non esercitare adeguatamente o imparzialmente l'attività di interesse generale; a quest'ultimo proposito potranno essere particolarmente rilevanti i meccanismi di controllo e vigilanza che dovranno operare al fine di valutare se l'autonoma iniziativa dei privati sia in grado di

soddisfare le particolari esigenze delle collettività emergenti nel contesto territoriale interessato. Senza che ciò implichi necessariamente alcuna forma di programmazione o controllo dirigitico dell'attività dei privati, che costituirebbe un'illegittima ingerenza ^[81].

Essenziale per avere un quadro conoscitivo delle varie e parcellizzate situazioni proprietarie immobiliari è la mappatura dei terreni non coltivati o abbandonati da parte del Comune anche al fine di dare una garanzia istituzionale ai proprietari dubbiosi sul conferimento degli appezzamenti all'Associazione fondiaria. Ruolo importante del Comune è, infatti, la divulgazione conoscitiva dei vantaggi indotti per i proprietari non utilizzatori dei vari fondi, non soltanto di utilità sociale, ma anche dei benefici economici a chi intende aderire all'Associazione fondiaria ^[82].

Il proprietario che non intende aderire all'Associazione fondiaria gode, ovviamente, del diritto di protezione civilistico del suo terreno rispetto all'utilizzazione di carattere collettivo-associativo e sarà libero di rifiutare l'adesione all'Associazione per i terreni di sua proprietà ^[83]. Ciascun aderente conserva comunque e sempre il diritto di recesso dalla stessa Associazione (art. 24 c.c.).

Gli organi direttivi dell'Associazione fondiaria, come per similari enti associativi, sono l'assemblea dei conferenti che elegge, al suo interno, un Presidente e quattro consiglieri onde assicurare la migliore funzionalità operativa e amministrativa. Il Consiglio direttivo potrà nominare un Segretario tecnico con il compito di avviare e seguire le varie procedure idonee alla valorizzazione e gestione dei terreni dell'Associazione. Per meglio conseguire tali finalità di proficua utilizzazione e valorizzazione delle superfici, appare oltremodo utile la redazione, da parte di un idoneo tecnico (agronomo o forestale), di un adeguato *piano di gestione* dei terreni conferiti onde individuare le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione delle produttività agro-forestali, a breve e medio termine, nonché del paesaggio ^[84]. Per un'efficiente conduzione delle proprietà fondiarie conferite l'Associazione può altresì avvalersi di uno o più gestori. In tale ottica, si vuole inserire la gestione attiva e non museale di un immenso patrimonio forestale presente in queste aree, che consenta, con il dovuto equilibrio, sia il taglio colturale, ma che preveda, al contempo, un'adeguata riforestazione.

In linea di principio, l'Associazione fondiaria è un'Associazione senza fini di lucro, in quanto destina le proprie entrate al miglioramento funzionale dell'area accorpata e conferita, onde aumentare nel tempo considerevolmente il valore dell'insieme; eventuali utili, derivanti da canoni di affitto, possono essere distribuiti ai conferenti. In tale eventualità l'Associazione fondiaria si potrà trasformare in una società semplice, ove non diversamente disposto da disposizioni di legge quadro, da tempo sollecitate ed auspicate, per favorire il recupero funzionale e produttivo delle aree "svantaggiate" ^[85].

Aderendo a tali orientamenti, alcune regioni italiane hanno recentemente emanato leggi volte a favorire la costituzione di associazioni fondiarie denominate brevemente ASFO ^[86].

Attualmente secondo una recente indagine ^[87] le ASFO ufficialmente rilevate in Italia sono poco meno di una settantina. La regione con la maggiore concentrazione del numero di ASFO, associati particelle ed ettari di superficie, risulta il Piemonte, seguita da Lombardia e Friuli Venezia Giulia. Questi valori, nel loro complesso non sono irrilevanti se si pensa a ciò che rappresentano, nelle aree più marginali, in termini di potenzialità produttive e

segnatamente di servizi eco-sistemici per le collettività locali. Dal quadro di rilevazione elaborato in detta indagine, se si guarda alla dimensione media delle particelle recuperate, soprattutto nelle regioni a maggior diffusione della presenza di ASFO, emerge l'estrema polverizzazione fondiaria, con particelle che, in media, raggiungono a stento un quarto di ettaro. La rilevazione ha messo altresì in evidenza la forte prevalenza della componente privata, nonché la presenza accanto agli associati conferenti, anche una quota di associati non conferenti ma impegnanti ad accettare lo statuto dell'ASFO ed ad operare per il conseguimento degli scopi e delle finalità associative.

Un ulteriore dato molto interessante registrato riguarda la *tipologia* delle ASFO in essere. Uno degli elementi fondamentali di differenziazione delle ASFO si è rivelato l'orientamento produttivo prevalente e/o privilegiato. Il *Report* ha avuto modo di rinvenire quattro tipi fondamentali di orientamento ordinamentale: quello forestale, con maggioranza di superfici con copertura forestale; quello misto zootecnico-forestale, con superfici con copertura forestale alternata da altre con presenza di allevamento bovino e/o ovi-caprino; quello zootecnico, con superfici prevalentemente dedicate al prato-pascolo; quello seminativo e/o arboreo di pregio, con superfici dedicate a seminativi e/o colture arboree che concorrono a valorizzare la produzione locale.

10. La prima legge regionale per la costituzione di associazioni fondiarie: L.R. n. 21/ 2016 della Regione Piemonte. Finalità, ambito di applicazione, istituzione, funzionamento, ruolo dei Comuni.

Le gravi compromissioni delle condizioni di esercizio dell'agricoltura, (già dianzi evidenziate), che dal secondo dopo guerra, in Piemonte, hanno subito un rapido declino segnatamente per una regione prevalentemente montuosa e collinare ^[88], hanno comportato un conseguente importante riduzione del numero delle aziende agricole e pastorali-zootecniche e della relativa produttività, in corrispondenza del fenomeno dell'abbandono delle terre marginali montane e collinari già registrate anche in altre regioni ^[89]. A fronte di tali negative ripercussioni, la Regione Piemonte, prima in Italia, ha cercato di fare tesoro delle positive esperienze dianzi evocate ^[90], per introdurre uno strumento normativo idoneo a contrastare l'abbandono, il frazionamento, la perdita di efficienza e opportunità produttive, elementi tutt'altro che trascurabili in una regione il cui territorio è in maggioranza costituito da aree montane e collinari.

A fronte della constatazione delle percepite negative conseguenze agro-forestali, ma anche paesaggistiche del fenomeno in questione, la Regione Piemonte ha approntato il disegno di legge regionale n. 21 del 23 giugno 2016 recante "*Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali*", nel giro di pochi mesi dedicati al confronto istituzionale e al dibattito assembleare, il Consiglio regionale del Piemonte, all'unanimità, ha approvato tale disegno con una apposita legge di analogo titolo n. 21 del 2 novembre 2016.

Lo strumento che, proprio facendo riferimento alle pregresse sperimentazioni d'oltralpe, è stato ritenuto più funzionale e servente per assicurare autonomia e futuro ai sistemi produttivi agro-forestali collinari e montani, è stata la gestione associata dei proprietari, attraverso la messa in comune dei fonti inattivi, onde riuscire a costituire superfici di dimensioni tali da poter essere redditizie per una attività agricola. ^[91]

Si tratta di un testo normativo snello e di pochi ma fattivi articoli (13). La *ratio legis* emerge con tutta evidenza nell'art.1 (*Finalità*) che promuove il razionale utilizzo delle proprietà agro-silvo-pastorali, il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni agricoli abbandonati o incolti, riconoscendo nell'associazionismo fondiario uno strumento per il miglioramento dei fondi e la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili, in grado di favorire l'occupazione, il consolidamento e la costituzione di nuove imprese agricole sul territorio.

In tal modo la Regione intende favorire la gestione associata di piccole proprietà terriere al fine di consentire la valorizzazione del patrimonio terriero dei rispettivi proprietari, rispondere all'esigenza di tutela ambientale e paesaggistica di tali territori, concorrere all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria degli organismi nocivi ai vegetali e prevenire i rischi idrogeologici e di incendio (comma 3 art. 1).

L'art. 2 individua l'*Ambito di applicazione* che investe e riguarda "tutti i terreni di qualsiasi natura, con qualunque tipo di copertura vegetale presente, erbacea, arbustiva, arborea o mista, e riguarda gli appezzamenti di cui è noto il proprietario o di cui non è noto, fatti salvi i diritti di terzi" e quelli soggetti a servitù pubblica.

L'art. 3 affronta un tema che è stato sempre assai delicato e complesso (v. *supra*) che è quello delle *Definizioni*, secondo la L.R. 21/2016, si intendono: a) terreni incolti o abbandonati i terreni agricoli non destinati ad uso produttivo da almeno due annate agrarie, ai sensi dell'art. 2 comma 1 della citata legge 4 agosto 1978 n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), ad esclusione dei terreni sottoposti a vincoli di destinazione d'uso; b) terreni silenti: terreni agricoli di cui alla a) per i quali non è noto il proprietario.

L'art. 4 disciplina l'*istituzione* e il *funzionamento* delle associazioni fondiarie, alle quali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, riconosce un ruolo prevalente sul territorio ai fini della gestione collettiva ed economica dei terreni agricoli e forestali. Prevede che le associazioni fondiarie siano costituite tra i proprietari dei terreni pubblici o privati al fine di raggruppare terreni agricoli e boschi, in attualità di gestione, incolti o abbandonati, o per consentirne un uso economicamente sostenibile produttivo.

Oltremodo importanti sono le altre disposizioni contenute in tale art. 4 relativamente alla *condizione giuridica* di tali associazioni, ove si precisa che "ogni associato conserva la proprietà dei propri beni che non sono usucapibili ed esercita il diritto di recesso dalla sua adesione nel rispetto dei vincoli contrattuali in essere tra l'associazione fondiaria e gli eventuali gestori di cui al comma, fatti salvi i vincoli di destinazione d'uso". È altresì previsto che "presso ciascuna associazione fondiaria sia istituito un elenco delle proprietà associate nel quale sono registrati i titolari dei diritti reali di godimento e dei rapporti contrattuali" (comma 7 art. 4).

Il comma 9 stabilisce infine le modalità di riconoscimento regionale della personalità giuridica delle Associazioni fondiarie costituite.

Una particolare rilevanza sono destinate ad assumere le disposizioni dell'art. 8 (*Attività di promozione delle associazioni fondiarie da parte dei Comuni*), ove si dispone che "I Comuni promuovono ogni idonea iniziativa finalizzata alla diffusione tra i proprietari dei terreni di

una cultura associativa, offrendo un adeguato supporto informativo e tecnico". Tale disposizione è finalizzata a sollecitare un ruolo promozionale da parte delle Amministrazioni comunali locali per cercare di superare e vincere le diffidenze e le resistenze culturali verso il conferimento e l'associazionismo fondiario. Rimane comunque il principio di fondo che l'associazione fondiaria è una libera associazione fra i proprietari dei terreni delle zone interessate, eventualmente, ma non necessariamente, patrocinate e sorrette dal Comune.

In coerenza con tale ruolo promozionale dei Comuni, l'art. 9 (*Conferimento di funzioni agli enti locali*), ha stabilito che "Le funzioni di assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate ...sono delegate alle unioni di Comuni o ai Comuni secondo le seguenti priorità: a) la ricomposizione fondiaria; b) il razionale sfruttamento del suolo; c) la maggiore estensione delle superfici oggetto di recupero produttivo; d), la conservazione dell'ambiente e del paesaggio".

Molto significative, nell'ottica della promozione a favore dell'associazionismo fondiario, si rivelano le disposizioni contenute nell'art. 10 (*Finanziamenti regionali*) che prevedono aiuti alle associazioni fondiarie riconosciute dalla Regione, in particolare: a) 500,00 euro per ettaro di superficie lorda per la redazione del piano di gestione dei terreni conferiti dai soci o assegnati e per la realizzazione dei miglioramenti fondiari necessari; b) contributi fino all'80% per la copertura delle spese sostenute per la costituzione dell'associazione fondiaria. I finanziamenti di cui sopra sono concessi prioritariamente per gli interventi di recupero produttivo dei terreni situati nel territorio dei Comuni classificati come montani o collina depressa ai sensi della citata Deliberazione del Consiglio regionale del 12 maggio 1988 n. 826-6658. La Regione al fine di favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e contrastare il fenomeno della parcellizzazione fondiaria del territorio classificato montano o di collina depressa, può erogare ai proprietari dei terreni privati che aderiscono ad un'associazione fondiaria riconosciuta un contributo *una tantum* nella misura massima di 500,00 per ogni ettaro conferito di superficie utilizzabile, a condizione che il conferimento sia di durata non inferiore ad anni quindici.

L'art. 11 ha introdotto le disposizioni di carattere finanziario pluriennali con stanziamenti annuali di 300,00 euro per ciascun anno.

In particolare, dal 2018 in poi la Regione, in applicazione di tale disposizione normativa, ha emanato tre specifici bandi (2018, 2019 e 2022) per un importo totale di euro 820,000 destinati prioritariamente a terreni in comuni montani o di collina depressa per: a) la costituzione di ASFO (contributi fino all'80% per la copertura delle spese sostenute); b) per la redazione di Piani di gestione (500 euro per ettaro di superficie lorda); c) per interventi per le prime opere di miglioramento fondiario; d) un contributo *una tantum* agli associati conferenti (500 euro per ogni ettaro conferito di superficie utilizzabile, a condizione che il conferimento sia di durata non inferiore ad anni quindici.

Fino ad oggi i Bandi regionali hanno finanziato la costituzione di 50 ASFO nel territorio regionale, prevalentemente nella Provincia di Cuneo (21), Torino (18), Alessandria (7), Asti (1), Verbania (2), Vercelli (1) per un totale di oltre 5000 ettari conferiti, più di 1500 associati privati e 40 pubblici. Sui terreni recuperati prevale l'attività pastorale (alpeggi), seguita dalla coltivazione di ortaggi, piccoli frutti, erbe officinali, grani antichi e colture arboree (mandorleti, nocioleti, vigneti, castagneti da frutto).^[92]

Un obiettivo molto interessante da notare è, infine, per il 2025 la programmazione di un ulteriore bando per il recupero di terrazzamenti, a valere sul Fondo FOSMIT (circa tre milioni di euro). Si tratta di risorse non solo dedicate alle ASFO, finalizzate alla manutenzione straordinaria ed al ripristino di terrazzamenti in zone caratterizzate da fenomeni di dissesto o al recupero, ai fini culturali, di terrazzamenti precedentemente coltivati e colonizzati da boschi^[93]. La Strategia Sostenibile delle Montagne supporta la costituzione delle ASFO (Missione 1,1 per limitare l'elevato frazionamento delle proprietà boschive e Missione 3.2 per combattere il consumo di suolo e la frammentazione fondiaria). Infine, il ruolo delle ASFO è anche rilevante nel Piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi 2021-2025.

Da ultimo, l'art. 12 aveva previsto come *Clausola valutativa* l'obbligo della Giunta regionale di trasmettere annualmente al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge.^[94]

A distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge piemontese, anche sulla base dei dati censiti e rilevati, emerge un bilancio sostanzialmente positivo degli effetti e delle ricadute attuative, anche se molto rimane da fare per far crescere la sensibilità a favore del modello associativo. Ad un recente Convegno promosso sul tema dall'Accademia di Agricoltura a Torino il 18 febbraio 2025, è emersa l'opportunità di promuovere una legislazione statale ad ulteriore supporto per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie su tutto il territorio nazionale, specie nelle regioni del centro sud particolarmente caratterizzate dalla diffusa presenza di terre incolte e abbandonate con conseguenti ricadute negative sulla economia locale agro-forestale. La legge nazionale dovrebbe poi prevedere la possibilità di adeguati ristori economici per i proprietari che intendono conferire i loro terreni onde favorire ed implementare la cultura associativa.

11. Brevi considerazioni conclusive: associazionismo fondiario e tutela del paesaggio agrario.

Obiettivo funzionale dell'Associazione fondiaria è dunque quello di contribuire a recuperare, tramite uno strumento giuridico agile e semplice, le numerose superfici montane e collinari destinate indefinitivamente all'abbandono e catalizzare l'auspicato processo di valorizzazione delle risorse territoriali in funzione della loro diversità, in alternativa all'omologazione dei processi produttivi, che tanto negativamente hanno influito sulla conservazione delle attività agro-forestali negli ambienti marginali.

L'adesione ad un'Associazione fondiaria vuole rappresentare un alto segno di civiltà, di lungimiranza e di appartenenza dei singoli proprietari alla propria terra (il c.d. paesaggio identitario^[95]), soprattutto se e quando l'iniziativa nasce volontariamente "dal basso", anche senza formali sostegni della politica amministrativa regionale o locale^[96].

Tramite la riproposta di tradizionali soluzioni gestionali per i territori a bassa produttività unitaria, l'Associazione fondiaria, riunendo e accorpendo fondi e superfici (anche minimali) disperse e abbandonate, intende costituire anche un efficace strumento di recupero e valorizzazione paesaggistico delle aree marginali montane e collinari in progressivo e crescente degrado sociale ed economico.

La componente antropica del paesaggio agrario è stata, infatti, da tempo, evidenziata fin

dalla felice definizione di Emilio Sereni come “*forma che l’uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale*” ^[97] quale espressione di un binomio inscindibile i cui elementi si alimentano e si condizionano a vicenda. Come l’agricoltura trasforma e modella il territorio e questa trasformazione riflette le esigenze economiche e social e le tecniche produttive, così il territorio condiziona l’attività agricola, favorendo alcune produzioni e scoraggiandone delle altre, in virtù delle sue invarianti morfologiche, ma anche in relazione alla visione e percezione “identitaria” che del territorio hanno le popolazioni locali ^[98].

Sul piano giuridico le relazioni tra “paesaggio” e “agricoltura” hanno conosciuto nel tempo mutevoli connotazioni, da una fase iniziale di sostanziale indifferenza degli ambiti, si è passati ad una progressiva convergenza e integrazione e il paesaggio agrario è divenuto sintesi ed espressione di un’evoluzione concettuale prima che normativa. Se la tradizionale essenza del diritto agrario è stata intesa come il “*diritto della produzione agro-vegetale*”, la sua più attuale proiezione consiste nella capacità di aprirsi a nuove prospettive e oggetti di interventi corrispondenti all’evoluzione stessa delle scienze agro-forestali, nelle loro multifunzionalità, con un’attenzione crescente ad “*una agricoltura protagonista di un modello di sviluppo sostenibile, con un ruolo attivo nella tutela del paesaggio e nella protezione dell’ambiente*”. ^[99]

In tal senso, le Associazioni fondiarie intendono svolgere un ruolo di primo piano non solo per il recupero produttivo delle superfici abbandonate ma anche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio degli areali montani e collinari e del relativo patrimonio abitativo rurale ^[100].

La costituzione volontaria e spontanea del sodalizio associativo fondiario vuole essere segno e indice di una nuova e diversa consapevolezza di un ritrovato senso civico volto alla rivitalizzazione di ampie aree abbandonate e degradate con positive ricadute in termini di occupazione (anche giovanile), ambiente, fruizione turistica, ripopolamento demografico.

La diffusione di tali iniziative associative sul territorio potrà risultare banco di prova e punto di partenza per un rinnovato spirito di coesione sociale delle popolazioni locali ^[101]. Alcuni segnali incoraggianti provengono dai diversi versanti delle Alpi, indotti dalla più generale crisi economica globale, per un “ritorno” dei giovani all’agricoltura montana ^[102].

1. Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l’Università di Torino. [↑](#)
2. Su tali difficoltà produttive già F. Gabotto, *L’agricoltura nella regione saluzzese dal XI al XV secolo*, in *Miscellanea saluzzese*, Torino, 1902, 1 ss; quindi C. Rotelli, *Una campagna medievale. Storia agraria del Piemonte fra 1250 e 1450*, Torino, Einaudi, 1973; G. G. Merlo, *La campagna del Piemonte centro occidentale tra il XIII e il XV secolo*, in *Quaderni storici*, vol. 9, n. 27, 1974, pp. 905-913; F. Panero, *Lavori dei campi e rese ceralicole nei contratti agrari piemontesi dei secoli XII-XVI*, in R. Comba-F. Panero (a cura di), *Il seme, l’aratro e la messe. Le coltivazioni frumentarie in Piemonte dalla preistoria alla meccanizzazione agricola*, Cuneo, Soc. Studi storici, archeologi ed artistici Provincia di Cuneo, 1996, pp. 207-221; *Aziende agrarie nel medioevo. Forme della conduzione fondiaria nell’Italia nord-occidentale (secoli X-XV)*, a cura di R. Comba-F. Panero, Cuneo, Bollettino Soc. studi storici, archeologici ed artistici Provincia di Cuneo, n. 123, 2000; nonché A. Salvatico, *Crisi reali e carestie indotte. La produzione cerealicola delle castellanie sabaude del Piemonte occidentale tra la metà del Duecento e il 1348*, Alessandria, 2004. [↑](#)
3. Per la seta: G. Chicco, *La seta in Piemonte, 1650-1800: un sistema industriale d’ancien régime*, Milano, F. Angeli, 1995; per la viticoltura R. Comba (a cura di), *Vigne e vini nel Piemonte antico*, Cuneo, Società per gli Studi storici archeologici ed artistici per la Provincia di Cuneo, 1991-1994, 2

voll. [↑](#)

4. Per tali considerazioni il riferimento è allo scritto di P. Balbo, *Discorso intorno alla fertilità del Piemonte letto all'Accademia il XVI di febbraio 1804...stampato l'anno 1819*, in *Memorie Accademia Scienze*, Torino, 1819, vol. XXIV dove l'Autore ridimensiona il mito, sostenuto da autori settecenteschi, della grande fertilità naturale del Piemonte e relativa ricchezza produttiva dell'agricoltura, quanto piuttosto dovuta allo sviluppo della manifattura serica e della risicoltura. [↑](#)
5. Come stanno a dimostrare studi importanti quali quello di G. Prato, *La vita economica in Piemonte a mezzo il secolo XVIII*, Torino, 1908 e quello, sia pure limitato alla zona del vercellese, di S. Pugliese, *Due secoli di vita agricola. Produzione e valore dei terreni, contratti agrari, salari e prezzi nel Vercellese nei secoli XVIII e XIX*, Milano-Torino-Roma, Fr. Bocca, 1908 e i dati raccolti nel volume di D. Niel, *L'agricolture des Etats sardes*, Torino, 1847; G. Heuzè, *L'agriculture de l'Italie septentrionale*, Paris, 1864; nonché P. Gribaudo, *Sulla produzione agraria del Piemonte nella prima metà del secolo XVII*, Torino, Annali Accademia Agricoltura, 1939; F. Bonelli, *Mercato dei cereali e sviluppo agrario nella seconda metà del '700*, in *Rivista storica italiana*, LXXX, 1968, pp. 785-829. [↑](#)
6. Per un riscontro sull'insieme di tali interventi approntati dalla Regia Amministrazione sempre ancora utile F. A. Duboin, *Raccolta per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti, ecc. pubblicati dal principio dell'anno 1681 agli 8 dicembre 1798 sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia*, Torino, 1826, *Agricoltura*, XI; v. anche la pregevole opera di F. Sirugo, *L'economia degli Stati italiani prima dell'unificazione. Vol. I, Piemonte e Stati Sardi di terraferma*, Milano, Feltrinelli, 1963. [↑](#)
7. L'istituto della mezzadria (per riscontri storici: F. Fagiani, *Il modo agrario della grande e media proprietà nella pianura dell'alto Piemonte attorno al 1780*, in *Riv. storia dell'agricoltura*, XXII, 1982, pp. 75-105; F. Farini, *Della mezzadria. Monografia*, Mondovì, Issoglio, 1885), ancora previsto nell'art. 2141 c.c. è stato un contratto diffusamente utilizzato, quale mezzo per la divisione a metà dei prodotti agricoli tra concedente proprietario del bene e il conducente mezzadro ed ha resistito fino alla L. n. 750 del 15 settembre 1964 che, in omaggio al principio costituzionale per conseguire più equi rapporti sociali nell'esercizio dell'agricoltura (art. 44 Cost.) ne ha vietato l'utilizzazione a pena di nullità. [↑](#)
8. V. ad esempio per rimanere nel Piemonte sabauda: M. A. Martinengo, *Sulle cause del pauperismo in agricoltura*, Torino, Stamperia sociale, 1848; G. Merenda, *Mezzi pratici per migliorare le quattro raccolte principali del Piemonte ad uso degli agenti di campagna*, Carmagnola, 1828; lo studio più rilevante è stato certamente quello di Costa de Beuregard, *Essai sur l'amélioration de l'agriculture dans les pays montueux et particulièrement dans la Savoie*, Chambéry, Garrin, 1773. [↑](#)
9. Il fenomeno del pauperismo, è storicamente dovuto a fatti economici e sociali della più complessa natura, segnati da fatti e circostanze storiche ed endemiche più svariate. Il fenomeno si accentua in certe epoche per situazioni contingenti, quali gli eventi bellici, le crisi economiche con contrazioni di produttività. Sulle cause e relativi interventi per contrastare tale degrado fin dall'età antica, medievale e moderna e relativi strumenti normativi: a mero titolo indicativo: Pont (Abbè), *Considerations sur le Pauperisme et l'Émeutè, précédés d'un aperçu sur l'état politique et religieuse de l'Europe*, Paris-Geneve, 1842; L. M. Moreau-Cristophe, *Du problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes*, Parigi, 1851; S. Rowntree, *Poverty: a study of town life*, Londra, 1922; L. Galvani, *Pauperismo*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1933, XXVI, 535 ss. [↑](#)
10. Antonio Piola (Alessandria 31 dicembre 1794-Torino 13 novembre 1868), di antica famiglia alessandrina divenuto Avvocato fiscale ed insignito del titolo comitale con patenti del 3 febbraio 1826 dal Re Vittorio Emanuele I per ragguardevoli impegni sia civili che militari, contribuì alla stesura degli *Statuti della Società Reale di Assicurazioni generali e mutua contro la grandine negli Stati di S.M.* della quale divenne poi anche Presidente. Carlo Alberto lo nominò Consigliere di Stato e Segretario della Sezione finanze e in tale veste gli conferì l'incarico di studiare il problema delle terre incolte nel Piemonte. Entrò poi a far parte dell'Accademia di Agricoltura, tramite l'Associazione Agraria Subalpina, come socio corrispondente nel 1830 e divenne socio ordinario nel 1843. Il 15 dicembre 1848 Carlo Alberto lo fece inserire quale suo consigliere nella Commissione per ordinamenti relativi all'Agricoltura e Commercio. Per dati biografici T. Plebano, *Recensione a Considerazioni sulle terre incolte...in Subalpino*, Torino, 1837, I, pp. 88-91; G. Prato, *Fatti e dottrine economiche alla vigilia del 1848. L'Associazione agraria Subalpina e Camillo Cavour*, in *Biblioteca di storia italiana recente (1800-1870)*, Torino, 1921, vol. IX; nonché G. Donna D'oldenico, *L'Accademia di Agricoltura di Torino dal 1785 ad oggi*, Torino, 1978. [↑](#)
11. Lo studio ebbe una prima edizione nel 1836, Torino, Tip. Eredi Botta ed una seconda, stante

l'importanza dell'argomento, dagli Editori Pomba sempre a Torino nel 1841 nella collana *Opere utili*, cfr. A. Manno-V. Promis, *Bibliografia storica degli Stati della Monarchia di Savoia*, Torino, 1886, Vol. I, 2430. [↑](#)

12. Nel Cap. II, il conte Piola forniva non solo un primo quadro dimostrativo della qualità delle terre incolte divise per provincia, ma anche un quadro dimostrativo della natura dei suoli e delle potenzialità dei suoli e relativa potenziale produttività. [↑](#)
13. Stante l'ottica politica e sociale del tempo, volta al contrasto del pauperismo, lo studio del Piola privilegia soluzioni di intervento pubblico volte a creare idonee strutture di supporto e di accoglienza alla diffusa povertà (specie ma non solo contadina) con appositi granai, stalle per il bestiame, depositi, cantine, cucine. [↑](#)
14. Dal 1870 al 1890, come noto, si verificò in Italia una grave crisi dell'agricoltura che colpì piccoli e grandi proprietari con rilevanti ripercussioni sull'economia e sulla politica del Paese. Anche se incerte e lacunose per questi tempi sono le statistiche, è un dato pacifico che tale crisi ha comportato una "fuga" dai "campi" con incremento di emigrazione dapprima stagionale e poi "permanente". Su tale crisi e sulle sue ricadute, a mero titolo indicativo, soprattutto dopo gli esiti dell'Inchiesta agraria di S. Jacini, v. già C. Bertagnolli, *L'economia dell'agricoltura in Italia e la sua trasformazione secondo i dati dell'inchiesta agraria*, Roma, 1886; nonché Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio, *Notizie intorno alle condizioni dell'Agricoltura negli anni 1878-1879*, Voll. I-III, Roma, 1881-1882; quindi A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, 1958; S. B. Clough, *Storia dell'economia italiana dal 1861 ad oggi*, Bologna, 1964; G. Luzzato, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, Milano, 1963; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, 1970, spec. Vol. IV. [↑](#)
15. L'emigrazione stagionale è storicamente risalente nelle vallate alpine come ha esattamente rilevato già R. Blanchard, *Les Alpes Occidentales. Le versant piemontais*, Grenoble-Paris, 1952, Tome sixième, pp. 293 e 314; dati anche in G. Casalis, *Dizionario geografico, storico, statistico, commerciale degli Stati di S.M. il Re di Sardegna*, Torino, 1835-54; per indicazioni più risalenti il contributo di R. Comba, *Metamorfosi di un paesaggio rurale. Uomini e luoghi del Piemonte sud-occidentale dal X al XVI secolo*, Torino, 1983, quindi lo studio di G. Prato, *Censimenti e popolazione in Piemonte nei secoli XVI, XVII e XVIII*, in *Riv. di Sociologia*, X, 1906, 117 ss; della problematica sull'emigrazione italiana, oltre ai numerosi scritti economici e sociali, vi sono stati anche contributi giuridici risalenti: già V. Grossi, *Emigrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di V. E. Orlando, Milano, 1904, vol. IV, parte II, pp. 121-213; L. Raggi, *L'emigrazione italiana nei suoi rapporti con il diritto*, Città di Castello, 1903; Id., *La réglementation des migrations*, Ginevra, 1928; G. De Michelis, *L'emigrazione italiana: legislazione e statistiche*, Palermo, 1927; L. Varlez, *Les emigrations internationales et leur réglementation*, pubblicazione dell'Academie de droit International, 1929; più recentemente F. Manzotti, *L'Italia e gli emigranti*, Milano, 1970, vol. I, 357 ss. [↑](#)
16. Per ordine di importanza vanno anzitutto ricordati gli *Atti della Giunta su l'Inchiesta agraria sulle condizioni della classe agricola* (decretata con legge 15 marzo 1877), Roma, 1881-1890, dovuta all'intelligente opera di S. Jacini. L'inchiesta aveva avuto per oggetto le caratteristiche della proprietà fondiaria, le colture e i metodi di coltivazione ed aveva rivelato come, a vent'anni dall'unificazione, permanessero diverse realtà ambientali e produttive, legate a consuetudini, usi e colture diverse, ove esistevano ampie estensioni incolte o poco produttive, a causa i metodi arcaici di coltivazioni, accanto a vaste estensioni di latifondo. Sul rilevante apporto di tale inchiesta assai poco recepita v. A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, 1973. [↑](#)
17. V. in proposito le conclusioni dell'importante inchiesta del Comitato della geografia e dell'Istituto Nazionale di economia agraria: INEA, *Lo spopolamento montano in Italia*, 8 voll., Roma, 1932-38; nonché M. Fulcheri, *Lo spopolamento delle valli*, Ufficio della Montagna, Cuneo, 1930; R. Toniolo, *Per uno studio sistematico delle vallate italiane*, in *Atti del XI congresso geografico italiano*, Napoli, 1930, vol. II; S. Jacini, *Nuovi lineamenti di una politica dell'emigrazione*, in *Idea*, 1945, I, n. 1, 6 sg; S. Sorognoni, *Ripercussioni demografiche e sociali della emigrazione italiana*, in *Prev. soc.*, 1956, 1273 sg; v. inoltre C. Barberis, *L'esodo: conseguenze demografiche e sociali*, in *L'esodo rurale e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea. Atti del convegno italo-svizzero*, Roma, UNESCO, 24-25 maggio 1965, Milano, 1966, 25 sg; G. Tagliacarne, *Spopolamento montano ed esodo rurale: misure e prospettive*, ivi, 6 sg; tra i giuristi con particolare attenzione S. Cassese, *Aspetti giuridici della legislazione sulla montagna*, in *L'esodo rurale e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea*, Milano, 1966; E. Martinengo, *Montagna oggi e domani*, Torino, 1968;

- nonché gli Atti del Convegno internazionale Cuneo 1-3 giugno 1984 su *Migrazioni attraverso le Alpi occidentali*, Regione Piemonte, 1988 con vari contributi. Un quadro statistico desolante dello spopolamento delle aree montane, ancorchè datato e riferito agli anni 1910-1961 si trova in M. Tofani, *L'ambiente economico e sociale*, nel volume *L'Italia forestale nel centenario della fondazione della scuola di Vallombrosa*, Accademia Italiana di Scienze forestali, Firenze, 1970. [↑](#)
18. Su tale fenomeno v. già G. B. Allaria, *Lo spopolamento alpino e il frazionamento e la dispersione della proprietà rurale*, Torino, 1940, 72 ss; D. Tabet, *Il problema della montagna*, in *Atti del Convegno nazionale della montagna e del bosco*, Firenze, 1947 con riserva di ulteriori indicazioni. Oltremodo rilevante per l'analisi di questi problemi è stato il contributo di A. Serpieri, *La montagna, i boschi e i pascoli*, Roma, 1920. [↑](#)
 19. Sulle problematiche presenti nelle zone montane e sulle ricadute e relativi profili giuridici, già sin dalle previsioni contenute nell'art. 44 della Costituzione, a mero titolo indicativo: già C. Desideri, *Montagna*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XXVI, pp. 883 sg; E. Favara, *Territori montani*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1974, XIX, pp. 176 sg; quindi F. Merloni, *Montagna*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, XX, *ad vocem*; M. Tamponi, *Zone montane (proprietà delle)*, in *Enc. giur. Treccani. Aggiorn.*, Roma, 1995, pp. 5 sg; più recentemente A. Crosetti, *Il difficile governo dei territori montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 4, pp. 177-220; per i profili antropologici, a vario titolo: P.P. Viazzo, *Comunità alpine. Ambiente, popolazione, struttura sociale nelle Alpi dal XVI secolo a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1990; C. Arnoldi, *Tristi montagne. Guida ai malesseri alpini*, Scarmagno, 2006. [↑](#)
 20. In questo dibattito si inseriscono i contributi ancorchè datati di V. Presutti, *L'Amministrazione pubblica dell'agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo* di V. E. Orlando, Milano, 1902, I, pp.1-183; E. Marengi, *La funzione sociale della proprietà fondiaria ed il soverchio frazionamento della terra*, Piacenza, 1906; C. Chaveau, *Le rembrement de la propriété rurale*, Paris, 1918; A. Tassinari, *Frammentazione e ricomposizione dei fondi rurali*, Firenze, 1922 con riserva di ulteriori indicazioni. [↑](#)
 21. La storia politico-amministrativa dell'agricoltura in Italia è in gran parte da riscrivere, avendo avuto il fattore politico, nel governo e nella gestione amministrativa nel settore, un'importanza enorme. Tra i contributi generali il già citato, Presutti, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura*; G. Bolla, *Agricoltura*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, 1938, I, 270 ss. Molto interessante, ancorchè datata, è l'esposizione economico-politica di M. Bandini, *Cento anni di storia agraria italiana*, Roma, 1937; F. Benvenuti, *Gli aspetti giuridici degli interventi pubblici in agricoltura*, Bologna, 1971; sulle vicende delle strutture amministrative una breve sintesi è in P. Calandra, *L'amministrazione dell'agricoltura*, INEA-ISAP. Bologna, 1972; ulteriori dati in L. Acrosso, *Agricoltura (disciplina amministrativa)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, I, pp. 907 sg; E. Rotelli, *Il Ministero dell'agricoltura e foreste*, Milano, *Archivio ISAP*, 1962; E. Romagnoli, *Agricoltura*, in *Nov. Dig. Appendice I*, Torino, 1980, 165 ss; nonché C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura*, Roma, 1981. [↑](#)
 22. Tali diverse opzioni sono da riconnettere al fitto dibattito che ha caratterizzato, già ad inizio del 900, sull'azione, sia legislativa che amministrativa, dei poteri pubblici nel campo dell'economia. La posizione dello Stato e dell'ordinamento giuridico nei confronti dell'economia aveva imposto una riflessione in ordine alle relazioni tra norma giuridica e fatti economici. Sul punto si erano registrate diverse impostazioni, a seconda che il presupposto teorico della neutralità o meno della norma giuridica rispetto al fatto economico. Si erano così contrapposte la concezione della *neutralità* della norma rispetto ai comportamenti anche economici dei privati, alla concezione più marcatamente *funzionalistiche* secondo la quale la norma è strumento di conformazione della realtà anche economica. Parallelamente si erano altresì diffuse, da un lato, la dottrina c.d. individualistica, dall'altro lato, quella del collettivismo economico. In realtà, entrambe le concezioni erano condizionate dalle scelte di politica legislativa che di volta in volta i fatti economici suggerivano e talora imponevano. Per un esame di tali diverse posizioni: M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 13 ss; B. Cavallo-G. Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983, cap. I e II; G. Quadri, *Diritto pubblico dell'economia*, Napoli, 1980, spec. cap. I. [↑](#)
 23. Come messo in luce già fin degli *Atti della II Assemblea dell'Istituto di dir. agrario internazionale e comparato*, Milano, 1964; e nello studio di R. Perez, *Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura*, Milano, 1971; nonché Id., *Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, 191 ss e in *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo*

- programma economico*, a cura di F. Merusi, Milano, 1974, 557 ss; N. Fabiani, *L'Agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi*, Bologna, 1979, con più diretto riferimento alle aree montane v. E. Giorgi, *Montagna (Politica della)*, in *Enciclopedia agraria italiana*, Roma, 1972, VII, 781 ss. [↑](#)
24. Decreti 10 maggio 1917 n. 788; 14 febbraio 1918 n. 147; 2 settembre 1919 n. 1633; 22 aprile 1920 n. 515 e vari altri. Com'è stato evidenziato, tali molteplici provvedimenti risalgono alla legislazione di emergenza 1915-1922, diretta anzitutto a soddisfare le aspirazioni delle masse contadine alla proprietà del fondo e spesso, sostanzialmente, a legittimare le occupazioni abusive di latifondo estensivo ad opera della manodopera bracciantile disoccupata e affamata di terra (A. Carrozza, *Terre incolte (Concessione di)*, in *Enc. forense*, Milano, 1962, VII, 622 ss; Id., *L'assegnazione di terre*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Milano, 1978, 375 ss). [↑](#)
25. Tra le molte Cass. Sez. Un., 31 luglio 1950 n. 2258; Id., Sez. Un. 25 ottobre 1957 n. 4120, in *Giur. agr. it.* 1958, 636, [↑](#)
26. La normativa aveva, infatti, previsto anche provvedimenti di carattere coattivo, su cui: M. Lessona, *Le ordinanze prefettizie per la gestione delle terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, 1936, 30 ss; S. Pugliatti, *L'occupazione e la gestione coattiva delle terre incolte*, *ivi*, 175 ss; Id., *Commentario al Codice civile*, diretto da S. D'Amelio, Torino, vol. III, 1943 *contadini*, Milano, 1947; Id., *Natura giuridica delle concessioni di terre incolte*, in *Giur. Cass. Civ.*, 1954, II, 210 ss. [↑](#)
27. L'espropriazione poteva essere pronunciata contro il proprietario non soltanto quale sanzione, ma anche quale mezzo che avrebbe potuto permettere allo Stato, di ottenere, attraverso l'opera del successivo proprietario, quegli effetti produttivi di utilità generale che i beni stessi non avevo potuto ottenere con il precedente proprietario inattivo. [↑](#)
28. Carenze messe in evidenza anche in successivi contributi: A. Moschella, *Terreni incolti*, in *Nuovo Dig. It.*, Torino, 1940, XII; Id., *Terre incolte (concessione di)*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, 1973, XIX, 152 ss; A. Latessa, *Le terre incolte*, Firenze, 1951. [↑](#)
29. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste era stato creato con R.D. 12 settembre 1929 n. 1661 ad esse era stato affidato il compito di sovrintendere alla politica e amministrazione dell'economia nel campo dell'agricoltura, della bonifica, della conservazione ed incremento del patrimonio forestale. Sull'origine e sulle funzioni del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, con separazione dall'antico Ministero dell'agricoltura, industria e commercio di cui al R.D. 22 giugno 1916 n. 755: E. Rotelli, *Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, Milano, Archivio ISAP, 1962, 250 ss; Acrosso, *Agricoltura (disciplina amministrativa)*, cit., 909 ss; cui adde F. Adornato, *Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste*, Roma, 1991. [↑](#)
30. Come sempre con grande intuizione Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 241. [↑](#)
31. Sulla cui nozione si deve rinviare a S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962; Id. *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954. [↑](#)
32. Segnatamente in quello delle aree marginali e disagiate quale sostegno alle attività agro-forestali. In generale su tali strumenti di politica economica tra le trattazioni, in particolare, G. Pericu, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967 e parte seconda Milano, 1971, per il settore agricolo v. il contributo di A. Brancasi, *I finanziamenti pubblici in agricoltura tra programmazione e regioni*, CIRIEC, 1974. [↑](#)
33. Il contrasto al problema del latifondo (su cui per riferimenti generali v. già G. Valenti, *Il latifondo e la sua possibile trasformazione*, in *Studi di politica agraria*, 1914, 145 ss, 253 ss; F. Di Rudinì, *Terre incolte e latifondo*, in *Giornale degli economisti*, 1895, serie II, 170 ss; Z. Ziino, *Latifondo e latifondismo*, Palermo, 1911; R. Ciasca, *Il problema della terra*, con pref. di G. Prato, Milano, 1921) aveva trovato in A. Serpieri un tenace sostenitore che affermava il dovere da parte dello Stato, in antitesi alle teorie liberiste, di intervenire mediante le opere di trasformazione fondiaria in tre fasi: opere pubbliche a carico dello Stato; opere di bonifica agraria e di colonizzazione sui vari fondi tramite il concorso pubblico e privato; opere di esclusiva esecuzione privata. Il disegno riformistico aveva formato oggetto del R.D.L. 18 maggio 1924 n. 753 e della successiva citata legge sulla "bonifica integrale" del 7 dicembre 1928. Sulle finalità e gli obiettivi di tali interventi normativi a contrasto del latifondo: A. Serpieri, *Osservazioni sul disegno di legge "Trasferimento del latifondo e colonizzazione interna"*, Piacenza, 1922; Id., *La politica agraria in Italia ed i recenti provvedimenti legislativi*, Piacenza, 1925; A. Marescalchi, *Note sull'agricoltura italiana dell'ultimo venticinquennio*, Roma, 1927; F. Virgili, *L'Italia agricola odierna*, con pref. di G. Acerbo, Milano, 1930; E. Jandolo, *Bonifica integrale e progresso della legislazione sulle opere pubbliche*, Firenze, 1930; G. Acerbo, *L'agricoltura italiana nei suoi problemi e nelle sue necessità*, Roma, 1931; R. Ciasca, *Latifondo*, in

Enc. it. Treccani, Roma, 1933, XX, 577 ss. [↑](#)

34. Per “minifondo” si individuavano due situazioni diverse; una caratterizzata dalla *frammentazione* del fondo rustico in tante distanti porzioni tutte appartenenti allo stesso titolare e l'altra della *polverizzazione* dei fondi, derivante prevalentemente dalle norme sulla successione ereditaria, che si definiscono “fazzoletti di terra”. In tale direzione v. anche la L. 3 giugno 1940 n. 1078 recante norme per evitare il frazionamento delle unità poderali assegnate a coltivatori diretti. Sul problema A. Moschella, *Il regime giuridico della ricomposizione delle proprietà frammentate*, Milano, 1939; S. D'Amelio, *La piccola unità colturale e indivisibile*, in *Riv. dir. agr.*, 1940 5 ss; Zappi-Recordati, *Polverizzazione e ricomposizione della proprietà rurale con particolare riferimento alla minima unità colturale.*, in *Riv. it. economia, demografia e statistica*, 1956, 111 ss. [↑](#)
35. Per le difficoltà attuative dell'istituto della minima unità colturale e sul riordinamento della proprietà rurale nella fitta letteratura v. già F. Bassanelli, *Il problema della tutela giuridica della minima unità fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1941, I, 245 ss; S. Pugliatti, *Del riordinamento della proprietà rurale*, in *Commentario al Codice civile*, diretto da M. D'Amelio, Firenze, 1942, vol. III, 180 ss; Id., *La ricomposizione delle proprietà frammentate secondo le nuove norme della bonifica integrale*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964; S. Crisci, *Sulla minima unità colturale*, in *Archivio ricerche giuridiche*, 1956, II, 294 ss; S. Menghi, *La minima unità colturale*, in *Riv. dir. agr.*, 1957, I, 455 ss; A. Tabet, *Proprietà rurale (Riordinamento della)*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1967, XIV, 5 ss; A. Grasso, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Milano, 1974; Id., *Proprietà rurale (riordinamento della)*, in *Nov. Dig. it. Appendice*, VI, Torino, 1986, 58 ss; G. Rossi, *Appunti sulla ricomposizione fondiaria*, Napoli, 1978; A. Moschella, *Minima unità colturale*, in *Enc. dir.* Milano, 1976, XXVI, 461 ss; A. Giuffrida, *Il problema della minima unità colturale*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, I, 542 ss; Id., *La ricomposizione fondiaria e la conservazione delle strutture*, in *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, E. Casadei, G. Sgarbagnati, Padova, 1999, 125 ss; quindi G. Casarotto, *La minima unità colturale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da L. Costato, Padova, 2003, 535 ss. [↑](#)
36. In ordine agli strumenti e agli esiti della c.d. “riforma fondiaria”: Puntuali riferimenti su tale processo normativo in E. Romagnoli, *Aspetti dell'unità aziendale in agricoltura*, Milano, 1957; Id., *Riforma fondiaria e riforma agraria*, in N. Irti (a cura di), *Diritto agrario italiano*, Torino, 1978, 553 ss; M. Barcellona, *Dalla bonifica integrale alla riforma agraria, Per una riflessione su proprietà e Stato*, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 63 ss; A. Carozza, *Il riordinamento della proprietà rurale*, in *Trattato Dir. civ.*, a cura di Rescigno, Torino, 1982, 409 ss; E. Casadei, *Contributo ai problemi della ristrutturazione fondiaria in agricoltura*, Bologna, 1984; F. Prospero, *La tutela dell'unità fondiaria*, Napoli, 1993; G. Casarotto, *La riforma fondiaria e agraria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, cit., 521 ss; C. Ruperto, *Brevi considerazioni di fine secolo sulla riforma fondiaria*, in *Scritti in onore di E. Romagnoli*, Milano, 2000, 721 ss; N. Ferrucci, *Riordinamento della proprietà rurale*, in *Dig. (Sez. civ. Aggiornamento)*, Torino, 2000, 656 ss ed ivi ampi riferimenti bibliografici. [↑](#)
37. Come risulta dalle puntuali valutazioni anche dopo le riforme introdotte dall'ordinamento costituzionale del 6 agosto 1948 n. 1095 e del 18 aprile 1950 n. 199 cfr. G. Landi, *La concessione di terre incolte ai contadini*, Milano, 1947; Id., *Natura giuridica delle concessioni di terre incolte*, in *Giur. Cass. Civ.*, 1954, II, 210 s; M. Lessona, *Problemi ancora insoluti in materia di concessione di terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, 1950, 20 ss; C. Vitta, *Principi fondamentali sulla concessione di terre incolte ai contadini*, ivi, 1952, I, 8 ss A. Carozza, *Terre incolte (Concessione di)*, in *Enciclopedia forense*, Milano, 1962, vol. VII; F. Adornato, *Terre incolte*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLIV, 269 ss.. [↑](#)
38. Su questa dicotomia diffusamente analizzata in dottrina: V. Oppo, *Materia agricola e forma commerciale*, in *Scritti per Carnelutti*, Padova, 1950, II; M. Giorgianni, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, 40 ss; A. Carozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975. [↑](#)
39. Ne costituisce un esempio sintomatico la costituzione ad opera di Camillo Cavour dell'Associazione Agraria Subalpina; il sodalizio, anche se di prevalente matrice scientifica, fu costituito nel 1842 e curò in tutto il Piemonte la nascita dei Comizi Agrari territoriali e le Commissioni Agrarie Comunali. Sul ruolo importante di tale Associazione v. per dati specifici il citato studio di Prato, *Fatti e dottrine economiche alla vigilia del 1848. L'associazione agraria subalpina e Camillo Cavour*, cit.. [↑](#)
40. Come già evidenziato da Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 244; sulla natura e figura dei consorzi amministrativi v. comunque G. Miele e G. Stancanelli, *Consorzi amministrativi*, in *Enc. dir.*,

Milano, 1961, IX, 408 ss. [↑](#)

41. Per tale distinzione i contributi v. già F. Ferrrara, *I consorzi per l'esercizio dell'agricoltura*, in *Atti del I Congresso naz. di dir. agr.*, Firenze, 1935; A. Callegari, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, Torino, 1940; quindi E. Milani, *I consorzi reali in agricoltura*, Milano, 1959-1961; G. Galloni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964; L. Acrosso, *Consorzi in agricoltura*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, vol. IX, 389 ss; da ultimo C. E. Tavilla, *Pubblico e privato nell'opera di bonifica: l'istituto consortile in Italia tra otto e novecento*, in *Forum Historiae juris*, 2004. Non è mancato chi ha ritenuto la natura privatistica dei consorzi ex art. 863 c.c. relativo ai consorzi di miglioramento fondiario, cfr. F. Milani, *Consorzi reali in agricoltura*, Milano, 1959-61, 2 voll.; C. Lega, *Natura giuridica dei consorzi di bonifica*, in *Diritto della bonifica*, Milano, 1992, 119 ss. [↑](#)
42. Sulla genesi ed evoluzione dei consorzi agrari: B. Carpino, *Consorzi agrari*, in *Nov. Dig. it. Appendice II*, Torino, 1981, 479 ss. [↑](#)
43. La nozione ed il modello hanno radici già nello stato ottocentesco: E. Bareggi, *Delle società cooperative*, Milano, 1871; P. Manfredi, *Le società anonime cooperative*, Milano, 1885; U. Rabbeno, *La cooperazione in Italia*, Milano, 1886; M. Pantaloni, *Esame critico dei principi teorici della cooperazione*, in *Giornale degli economisti*, 1898, 30 ss; ma hanno avuto ampia diffusione con il 900: tra i molti G. Valenti, *L'associazione cooperativa e la distribuzione della ricchezza*, Modena, 1902; G. Scherma, *La storia economica della cooperazione*, Palermo, 1903; E. Bassi, *I problemi della cooperazione*, Monza, 1905; U. Rabbeno, *Le società cooperative di produzione*, Milano, 1915; A. Vergnanini, *I principi della cooperazione*, Milano, 1920; A. Casalini, *Cenni di storia del movimento cooperativo in Italia*, Roma, 1922; R. Labadessa, *La cooperazione e lo Stato*, Roma, 1925; Id., *Le varie concezioni dell'associazione cooperativa*, Roma, 1929; F. Virgili, *La cooperazione nella dottrina e nella legislazione*, Milano, 1924; E. Lama, *Cooperazione*, Lanciano, 1930. [↑](#)
44. Come ben evidenziato già da Cavallo-Di Plinio, *Manuale di dir. pubbl. econ.*, cit. 218. Questi principi erano in parte già presenti nel codice civile del 1942 (artt. 2511-2545) e sono stati sviluppati nel d. l. c. p. dello Stato n. 1577 del 1947 ed in altri atti normativi successivi, per cui le imprese cooperative hanno fruito, da sempre, di agevolazioni finanziarie. [↑](#)
45. Un'utile panoramica di tali tipologie cooperative nel settore agrario prima della Costituzione si trova in C. De Carolis, *La cooperazione agraria in Italia*, Roma, 1927; successivamente v. A. Scandura, *Cooperazione agraria*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, IV, 1959, 30 ss; A. Massart, *Cooperative agricole*, in *Nov. Ig. It. Appendice II*, Torino, 1981, 777 ss. [↑](#)
46. Sulle varie incentivazioni alle cooperative: E. Cintolesi, *Cooperative e loro consorzi (Dir. trib.)*, in *Nov. Dig. it. Appendice*, Torino, 1980, II, 791 ss; M. Giustino, *A agevolazioni fiscali per cooperative e loro consorzi*, in *La giustizia trib. e le imprese*, 1977, 169 ss. [↑](#)
47. Il fenomeno cooperativo ha, infatti, trovato nuova linfa e legittimazione proprio a seguito del dettato costituzionale, per la cui valenza e portata innovativa occorre fare rinvio a specifici contributi: A. Nigro, *Commento all'art. 45*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti economici*, Bologna-Roma, 1981, pp. 1 ss; P. F. Lotito, *Commento art. 45*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, I, pp. 919 ss; nella fitta letteratura sul tema: già G. Verrucoli, *Cooperative (imprese)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, X, 552 ss; B. Carboni, *Struttura operativa e funzione mutualistica*, Teramo, 1979; F. Galgano, *La cooperazione nel sistema costituzionale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, 409 ss; G. Romboli, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 105 ss; V. Buonocore, *Cooperazione e impresa cooperativa*, in *Nov. Dig. It. Appendice*, Torino, 1980, II, 808 ss. [↑](#)
48. Tra cui L.R. Puglia 2 marzo 1974 n. 17; L.R. Marche 8 ottobre 1974 n. 210; L.R. Abruzzo 24 aprile 1975 n. 23. [↑](#)
49. In tal senso M. Costantino, *Commentario della legge 4 agosto 1978 n. 440*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1979, 523 ss; v. pure G. Romano, *Tendenze e prospettive della legislazione sulle terre incolte*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 201 ss; L. Bortolotti, *Profili pubblicistici della proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, 698 e spec. 712 ss; A. De Cupis, *Lineamenti giuridici dell'assegnazione di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, in *Giur. it.*, 1985, IV, 72 ss. [↑](#)
50. L.R. Piemonte 17 ottobre 1979 n. 61; L.R. Emilia Romagna 26 ottobre 1979 n. 37; L.R. Toscana 3 novembre 1979 n. 53; L.R. Marche 19 marzo 1980 n. 16; L.R. Veneto 11 aprile 1980 n. 30; L.R. Molise 8 maggio 1980 n. 11; L.R. Umbria 29 maggio 1980 n. 59; L.R. Puglia 9 giugno 1980 n. 64 e 17 luglio 1981 n. 41; L. prov. Trento 27 aprile 1981 n. 8; L.R. Lombardia 3 ottobre 1981 n. 61; L.R.

Abruzzo 16 settembre 1982 n. 73. [↑](#)

51. La giurisprudenza sul criterio del terreno abbandonato aveva ritenuto che “non vanno considerate “abbandonate” ai sensi dell’art. 2 L. 440/1978, le terre che il contadino, pur omettendo di coltivare intensivamente... abbia adibito a pascolo di bestiame bovino secondo la naturale vocazione”: Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 1985 n. 657, in *Foro.it*, 1986, III, 109 con nota di Bellantonio e che l’assegnazione postula un accertamento (non sempre facile) “fondato su precisi elementi di fatto, che, avuto riguardo alla natura, posizione e accessibilità delle medesime terre, dimostrino la idoneità di queste ad essere coltivate”: TAR Toscana, 29 agosto 1984 n. 700, in *Giur. agr. it.*, 1986, 434 con nota di Salonia; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 27 marzo 1990 n. 242, in *Dir. e giur. agr.*, 1991, 318; sulle vocazioni colturali da verificare nel giudizio di raffronto di tali colture e produzioni con quelle del fondo da recuperare ai fini della utilizzazione agricola” TAR Lazio, Sez. I, 31 marzo 1982 n. 357, in *Riv. dir. agr.*, 1982, 563. [↑](#)
52. In tal senso A. Princigalli, *Commentario della l. 4 agosto 1978 n. 440*, cit., I, 555 ss; v. pure E. Rook Basile, *Legislazione sulle terre incolte e cooperazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 560 ss. [↑](#)
53. In tal senso E. Casadei, *Il problema della produttività in agricoltura fra diritto interno e diritto comunitario*, in *Sviluppo sostenibile nel territorio: valutazione di scenari e di possibilità*, Atti del XXI Incontro Ce-SET, Perugia, 1991, 210 ss; E. Cristiani, *La legislazione sulle terre incolte*, in L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 565 ss; tra i manuali: A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2003, 203. [↑](#)
54. Per le valenze e le origini di tali istituti tra i molti contributi: G. Vignocchi, *Le comunità montane nell’ordinamento amministrativo attuale*, in *Cons. Stato*, 1971, II, 834 ss; C. Desideri, *La nuova legge sulla montagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 416 ss; G. Dell’Angelo, *Le procedure per la programmazione per la montagna*, *ivi*, 1972, 436 ss; U. Pototschnig, *Profili giuridici della comunità montana nel quadro delle autonomie locali*, in *Montanaro d’Italia*, 1973, 55 ss; A. Conzatti, *Le comunità montane quali soggetti della programmazione*, in *Le Regioni* 1973, n. 4-5, 929 ss; C. Beltrame, *Un nuovo modello di governo: le comunità montane*, in *Esperienze amministrative*, 1973, 2, 29 ss; S. Cassese, D. Serrani, *Le comunità montane*, Quaderni Formez, Napoli, 1974; F. Teresi, *Profilo giuridico delle comunità montane*, Palermo, 1975; F. D’Onofrio, *Le comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1577 ss; G. Santin, *Problematica storica relativa alle comunità montane*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, 562 ss; E. M. Marengi, *Pianificazione intermedia e comunità montane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 154 ss; G. C. De Martin, *Comunità montane e riorganizzazione dei poteri locali: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1980, 1044 ss; E. Dalfino, *Le comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari, 1983; A. Abrami, *Comunità montane*, in *Nov. Dig. It. Appendice*, Torino, 1984, III, 211 ss; G. C. De Martin, *Comunità montana*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1989, III, 267 ss; A. Crosetti, *Le comunità montane dalla legge 142/90 alla legge 977/1994: analisi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, n. 3, 416 ss. [↑](#)
55. Proprio nel tentativo di trovare soluzioni più adeguate, a livello istituzionale, per cercare di favorire e promuovere lo sviluppo dei territori montani il D.P.R. 10 giugno 1955 n. 987, sul decentramento dei servizi del Ministero dell’agricoltura e foreste, venne a prevedere, per la prima volta, la *facoltà* di costituire tra i Comuni compresi nei territori montani consorzi a carattere permanente denominati Comunità montane o Consiglio di valle. Tali enti, “creati allo scopo di favorire il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani” (art. 13 del D.P.R. 987/1955) erano inasistiti in particolare a promuovere consorzi di prevenzione e di bonifica montana, con la redazione di un piano unitario delle opere da eseguire, delle attività economiche da sviluppare, dei servizi pubblici da realizzare, in relazione alle risorse e ai bisogni delle popolazioni della valle. Sul ruolo e le funzioni, assai poco rilevante, dei vecchi Consigli di valle v. R. Lucifredi, *I consigli di valle nell’ordinamento giuridico ed amministrativo dello Stato italiano*, Torino, 1957; L. Bencetti, *I consigli di valle*, Roma, 1961; G. Piazzoni, *Il Consiglio di valle, organo di pianificazione*, in *Il montanaro d’Italia*, 1962, 11 s; G. Cervati, *Consigli di valle*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. IX, 348 ss; F. Merloni, *Consigli di valle e comunità montane*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, 6 ss. [↑](#)
56. La delimitazione dei terreni classificati montani- la c.d. “montagna legale”- era sancita dalla L. 991 del 1952 e ribadita dalla legge n. 1102 del 1971 e, provvisoriamente in attesa dei ridelimitazioni, confermata dall’art. 1 della L. 97/1994 (v. *infra*): erano montani “i Comuni censuari situati per almeno l’80% della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri , sempre che il reddito imponibile medio pere ettaro, censito, risultante dalla

- somma del reddito dominicale e del reddito agrario, non superi le lire 2.400". L'art. 29.7 della L. 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali, ha abrogato tale norma, senza sostituirla alcuna, prevedendo la necessità di una successiva ridelimitazione ad opera delle regioni. [↑](#)
57. Per tale funzione A. Pizzorusso, *Comunità montane e gestione delle foreste*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 662 ss; A. Crosetti, *Amministrazioni locali e problemi di politica forestale*, in *Cellulosa e carta*, 1985, n. 6, 27 ss. [↑](#)
58. Sollecitate oggi anche da puntuali richiami ed inviti di carattere europeo. Sul punto: A. Gratani, *L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste* (nota a Corte giust. CE, 25 febbraio 1999 n. 184-165, Parlamento europeo e altro), in *Riv. giur.amb.*, 1999, 493 ss; per tali nuove valenze v. altresì: M. Tamponi, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983, *passim*; Id., *Profilo odierno della proprietà forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, 588 ss; Id., *Patrimoni forestali e vincoli forestali*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, Milano, III, 1999, 833 ss; cui adde F. Adornato, *La normativa forestale comunitaria*, in *Trattato breve di diritto agrario comunitario*, a cura di L. Costato, Padova, 2003, 1167 ss. [↑](#)
59. Va solo ricordato che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), aveva indicato, nella sua delibera sulla riclassificazione delle zone svantaggiate, avente effetto dal 1 gennaio 2000, come aree di montagna quelle relative a Comuni nei quali oltre il 50% della superficie totale fosse posta ad almeno 500 metri sul livello del mare ed avente un'acclività superiore ai 20 gradi, in cui il rapporto tra il reddito lordo standard ed unità di lavoro agricolo non superasse il 20% della media comunitaria o il rapporto tra il reddito lordo standard e superficie agricola utilizzata fosse pari o inferiore al 75% della media nazionale. [↑](#)
60. Per valutazioni più ampie sulle politiche comunitarie nell'ambito dell'agricoltura v. G. Olmi, *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, I, 118 ss; M. Garbagnati, *La politica agricola comunitaria*, in U. Draetta, *Elementi di diritto comunitario (parte speciale)*, Milano, 1995, 108 ss; cui adde F. Mantino, *La politica di sviluppo rurale in Europa*, Milano, 2008. [↑](#)
61. Sui criteri di politica legislativa di tale testo: A. Abrami, *Nuove disposizioni per le zone montane*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1994, I, 473 ss. Per la nozione di zone montane e di zone depresse: E. Favara, *Territori montani*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1974, XIX, 176 ss; Id., *Zone depresse. ivi*, Torino, 1975, XX, 1126 ss. [↑](#)
62. De Martinis, *L'acquisto "coattivo" della proprietà previsto dalla L. n. 97 del 1994*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 401 ss. [↑](#)
63. Per questa prospettiva di forme di autogestione di matrice cooperativa, con ricadute pressoché nulle, v. già il volume collettaneo *L'autogestione in Italia*, Bari, 1975; nonché Buonocore, *Cooperazione*, cit., 810 ss [↑](#)
64. Come diffusamente documentato da vari contributi anche di taglio sociologico, tra i molti: G. A. Marselli, *La civiltà contadina e la trasformazione delle campagne*, Torino, 1973; M. Lacalamita, *La civiltà contadina*, Roma, 1959; C. Barberis, *Sociologia rurale*, Bologna, 1965, 173 ss; D. Acconci, *Cadranno le case dei villaggi. Aspetti sociologici dell'esodo da una regione montana*, Torino, 1976, 5 ss. [↑](#)
65. I fenomeni della frammentazione e della polverizzazione dei fondi rustici sono stati causati soprattutto dalle regole dell'uguaglianza tra gli eredi e di divisione dei beni in natura che reggono, dal Codice Napoleone in poi, la disciplina della successione ereditaria. A fronte degli esiti perversi del regime successorio si sono verificate la frammentazione e la polverizzazione del fondo e gli strumenti per porvi rimedio sono stati, come già evidenziato, rispettivamente, la ricomposizione fondiaria o la ricostituzione coattiva delle unità colturali con gli esiti deludenti derivanti dagli artt. 849, 850 e 851 del c.c. [↑](#)
66. È stato calcolato che le aree interne sotto-utilizzate o abbandonate siano valutabili dai 2/5 ai 3/5 del territorio nazionale, con un'incidenza sulla popolazione complessiva del Paese tra i 1/5 e 1/4 (Fonte ISTAT). [↑](#)
67. Per riferimenti e valutazioni di bilancio sugli interventi normativi nel settore dell'agricoltura in Italia: già Acrosso, *Agricoltura*, cit. I, 907 ss; G. Barbero, *Tendenze nell'evoluzione delle strutture delle aziende agricole italiane*, Roma, INEA, 1967; C. Daneo, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia*, Torino, 1969; G. Orlando, *Lo sviluppo economico in Italia*, Milano, 1969, III, 87 ss; tra i giuristi segnatamente: E. Romagnoli, *Agricoltura*, in *Nov. Dig. it. Appendice*, cit., 165 ss; A. Fioritto, *Agricoltura (amministrazione della)*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, I, 108 ss; Id., *Agricoltura*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, I, 181 ss. [↑](#)

68. Già utilmente sperimentate in passato, su tali esperienze v. G. Vecchi, *La conduzione di terreni nel quadro dell'economia di gruppo*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 345 ss; G. Schiano Di Pepe, *L'esercizio collettivo dell'impresa agricola. L'agricoltura di gruppo*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino, 1978, 178 ss. [↑](#)
69. Emblematiche in tal senso le considerazioni di W. Batzing, *L'ambiente alpino. Trasformazione, distruzione e conservazione*, Milano, 1987; Id., *Le Alpi italiane. Un'analisi dei problemi attuali nella prospettiva di una Convenzione alpina*, Milano, 1990. [↑](#)
70. Loi n. 72-12 del 3 gennaio 1972 relativa alla valorizzazione pastorale ma anche l'art. D343-33 del *Code rural* che ha previsto la costituzione di raggruppamenti pastorali e di associazioni fondiarie pastorali che possono beneficiare di sostegni finanziari per la costituzione e gestione. [↑](#)
71. Nella legislazione francese l'Associazione fondiaria può essere di due tipi: *autorizzata* (noi potremmo dire riconosciuta) da un decreto prefettizio ed, in questo caso, è un soggetto pubblico, sottoposto alle relative norme organizzative, oppure *libera*, mediante la libera adesione degli associati, non sottoposta a controllo e riconoscimento dell'amministrazione e quindi è un soggetto di diritto privato. Possono essere assimilate a delle associazioni di tipo sindacale. Per dati informativi sull'esperienza francese delle *Association foncière* J. B. Chablert, *L'action foncière: une ressource pour des mobilitations rivieriennes*, in *Noroi*, 2016/1, n. 238-239 ; Id., *Les associations face aux mutations du monde rural*, in *Pour*, 2009/n. 2, 201 ss. [↑](#)
72. Quale espressione della libertà di associazione spontanea, per i profili pubblicistici v. già V. Sica, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957; quindi P. Barile, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, III, 837 ss; Id., *Problemi costituzionali della libertà di associazione*, Milano, 1970; A. Pace, *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 191 ss; U. De Siervo, *Associazione (Libertà di)*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. Santaniello), Padova, 1980, vol. XII; P. Ridola, *Associazione: Libertà di associazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, III, 1 ss; M. Ruotolo, *Le libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, (a cura di R. Nania, P. Ridola), Torino, 2002, vol. I, 696 ss; D. Piccioni, *Associazione (libertà di)*, in *Il diritto Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, II, 92 ss. [↑](#)
73. Sulla natura e configurazione di tale nuovo modello di impresa agricola collettiva v. E. Casadei, *Commento all'art. 1 e 2 del d. lgs n. 228/2001*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2001; M. Goldoni, *L'art. 2135 del Codice civile*, in *Trattato breve di diritto agrario* (diretto da L. Costato), cit.; P. Magno, *Il concetto di agrarietà nell'ordinamento giuridico*, Bari, 2002; A. Germanò-E. Rook Basile, *Impresa agricola*, in *Dig. (disc. priv. Sez. civ. Agg.)*, Torino, 2009, I, 284 ss; AA. VV., *Commento art 2135 cc.*, in *Dell'impresa agricola*, in *Commentario al Codice civile*, dir. E. Gabrielli, Torino, 2013, 3 ss. [↑](#)
74. La norma nell'art. 10 comma 5 del T.U. forestale evidenzia l'importanza dell'associazionismo fondiario per garantire la tutela e la gestione attivita delle risorse agro-silvo-pastorali, il miglioramento dei fondi abbandonati e la ricostituzione di unità produttive economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione ed il consolidamento di nuove attività imprenditoriali. Su tale disposizione N. Lucifero, *L'attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale. Forme di promozione dell'associazionismo fondiario e della gestione associata*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d. lgs 3 aprile 2028 n. 34)* a cura di N. Ferrucci, 2019, spec. 132. Tale previsione riflette la previsione della Strategia forestale europea, nonché le politiche di sviluppo rurale (Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale. [↑](#)
75. Qui, infatti, la sussidiarietà acquista un duplice significato nell'ambito della collaborazione tra pubblico e privato in ordine all'esercizio di attività di interesse generale. È il privato (con la sua autonoma iniziativa che il pubblico è chiamato a "favorire") a "sussidiare" i poteri pubblici nell'esercizio di attività di interesse generale. Ma è il soggetto pubblico che deve sempre intervenire e coprire con la sua azione ogni esigenza di carattere generale, laddove l'iniziativa autonoma dei privati non si concretizzi. Sul principio di sussidiarietà "orizzontale" nella letteratura più recente: G. Arena, *Cittadini attivi*, Bari, 2006; P. Duret, *Sussidiarietà e auto amministrazione dei privati*, Padova, 2004; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 51 ss; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *ivi*, 2002, 5 ss. [↑](#)
76. Sulla natura e la struttura civilistica associativa, tra i molti: già C. Mortati, *Associazioni (dir. civ.)*, in *Nov. Dig. it.*, 1937, I, 1035 ss; quindi F. Ferrara jr., *Le persone giuridiche*, in *Trattato di diritto civile*,

diretto da F.Vassalli, Torino, 1956, Vol. II, t. 2; A. Auricchio, *Associazioni (in generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, III, 873 ss; quindi F. Galgano, *Delle persone giuridiche*, in *Commentario al Cod. civ.*, Bologna-Roma, 1969; G. Ponzanelli, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 2001, II ediz.; M. Basile, *Le persone giuridiche*, in *Trattato di diritto civile* (a cura di G. Iudica-P.Zatti), Milano, 2003; A. Parisella, V. Tallini, *Associazione (Dir. civ.)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, II, 67 ss. [↑](#)

77. Le diverse superfici conferite devono essere classificate in funzione delle caratteristiche del suolo, del soprassuolo e dello stato delle opere di miglioramento fondiario presenti ovvero della redditività esistente, al momento dell'adesione all'Associazione fondiaria, per definire l'effettivo valore agronomico e forestale dei terreni conferiti. [↑](#)
78. L'art. 16 del c.c. stabilisce, infatti, che "L'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione". [↑](#)
79. Presso ciascuna Associazione fondiaria è conveniente sia costituito un elenco delle varie proprietà associate dove siano registrati i titolari di diritti reali di godimento e di rapporti contrattuali. Sul punto M.V. De Giorgi, *La scelta degli enti: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?*, in M.V. De Giorgi, G. Ponzanelli, A. Zoppini, *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001, 23 ss. [↑](#)
80. Infatti, nel richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, codificato nell'art. 118 Cost., l'elemento centrale e caratterizzante i rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati è stigmatizzato nella locuzione *favoriscono*. Tale vero e proprio dovere costituzionale comporta che i soggetti pubblici, in relazione alle diverse esigenze, la predisposizione delle condizioni più idonee affinché i cittadini (singoli o associati) siano favoriti e sostenuti nell'assunzione dell'esercizio di attività di interesse generale. Solo ed eventualmente, in una fase successiva al sorgere di iniziative dei cittadini, l'obbligo può estrinsecarsi mediante predisposizione di infrastrutture, erogazione di fondi, ausili, agevolazioni, disponibilità di personale ecc. [↑](#)
81. È appena il caso di evidenziare che possono essere predisposti modelli differenti, rispettosi della libertà dei privati associati e strumentali esclusivamente ad un'eventuale e motivata sostituzione (sul punto v. R. Bifulco, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V Cost.: note alla sentenza 43 del 2004*, in *Giur. cost.*, 2005, 5 ss; M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004). Nel complesso delle relazioni tra enti territoriali e privati cittadini dovranno essere rispettati i principi di leale collaborazione anche attraverso meccanismi di consultazione e di intesa (su cui F. Merloni, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss). [↑](#)
82. Tale ruolo promozionale era già stato evidenziato da G. Cervati, *I Comuni e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1961, 30 ss analogamente A. La Rotonda, *L'intervento dei Comuni nell'agricoltura*, Ancona, 1968. [↑](#)
83. Circa il rapporto in generale tra i gruppi e i singoli: Vincenzi Amato, *Associazioni e tutela dei singoli*, Napoli, 1984. [↑](#)
84. Gli obiettivi gestionali possono essere molteplici in relazione alle caratteristiche dell'area interessata. Sono esempi proponibili: l'Azienda pastorale attrezzata stagionale; l'Azienda pastorale integrata con altre realtà pastorali alpine (alpeggio estivo), di pianura o collinare (pascolamento primaverile, autunnale e svernamento); l'Azienda foraggero pastorale stanziale; l'Azienda silvo-forestale per tagli e ripiantumazioni. [↑](#)
85. Le Associazioni fondiarie, in analogia con il modello francese, possono acquisire la personalità giuridica mediante riconoscimento con atto deliberativo della Regione, che potrà verificare la conformità degli Statuti alla legislazione codicistica vigente ed assumere la natura giuridica di ente privato di interesse pubblico. Su cui già E. Tosato, *Il riconoscimento degli enti morali*, Padova, 1933; C. Maiorca, *Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti privati*, Padova, 1934; per contributi più recenti: A. Auricchio, *Associazioni riconosciute*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, III, 894 ss; M. V. De Giorgi, *Associazioni II. Associazioni riconosciute*, in *Enc. giur.*, Bologna, 1988, II; Id., *Le persone giuridiche riconosciute. Le associazioni e fondazioni*, in *Trattato di diritto privato* (diretto da P. Rescigno), Torino, vol. II, 279 ss; e *amplius* M.V. De Giorgi, G. Ponzanelli, A. Zoppini, *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001 dianzi ciato. [↑](#)
86. In ordine di tempo la Regione Piemonte con L.R. 2 novembre 2016 n. 21; la Regione Lombardia con L. R. n. 9 del 6 giugno 2019; la Regione Friuli Venezia Giulia con L. R. 21 luglio 2018 n. 28 e 15

- giugno 2010 n. 10, e la Regione Campania con L. R. 26 aprile 2023 n. 10. [↑](#)
87. V. i dati riportati in *Le associazioni fondiarie in Italia: diffusione nel territorio nazionale e politiche di sostegno. Report 2024* del Crea (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria), a cura di S. Baralla-F.Mantini, Roma, 2024, 5 ss ed ivi le relative tabelle riassuntive. Nell'indagine condotta dal Crea sono state rilevate informazioni da settanta ASFO di quelle distribuite prevalentemente nel Nord Italia (56) ed il resto tra Centro e Sud Italia (4). [↑](#)
88. Il territorio della Regione Piemonte è prevalentemente montuoso, circa il 43,3%, (la Provincia del Verbano-Cusio-Ossola risulta essere una delle tre province italiane prevalentemente montane), ma esistono anche estese zone collinari (basi pensare alle Langhe ed al Monferrato) circa il 30,3 %. Cfr. Delibera del Consiglio Regionale 12 maggio 1988 n. 826-6658 "Classificazione e ripartizione del territorio regionale tra montagna, collina e pianura". [↑](#)
89. Per la situazione piemontese rimangono importanti i contributi nei volumi a cura di L. Bulferetti- R. Luraghi, *Agricoltura, industria e commercio in Piemonte dal 1700 al 1861*, Vol. I, *Agricoltura, industria e commercio dal 1814 al 1848*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento, 1963; Vol. II, *Agricoltura, industria e commercio dal 1848 al 1861*, ivi, 1967. In questa sede poi non possono non essere richiamate le denunce e gli accorati appelli presenti nei libri inchiesta di N. Revelli, *Il mondo dei vinti. Testimonianze di cultura contadina. La pianura, la collina, la montagna, le Langhe*, Torino, Einaudi, 1977, 2 voll.; Id., *L'anello forte. La donna: storia di vita contadina*, Torino, Einaudi, 1985. [↑](#)
90. Non ci è dato di sapere se e quale risonanza possano avere avuto a distanza di quasi due secoli le evocate *Considerazioni* del Conte Piola che affrontavano le stesse problematiche. [↑](#)
91. Tale processo è suggerito dal fatto che negli ambienti collinari e montani non è né utile né conveniente né praticabile l'utilizzo dei processi produttivi e dei prodotti diffusi nei territori di pianura, e quindi l'esperienza ha dimostrato che occorre valorizzare le differenze e le peculiarità presenti nelle diverse situazioni ambientali e culturali, e questo è naturalmente possibile solo con aziende agricole di sufficiente ampiezza e autocondotte. [↑](#)
92. Tutti questi dati sono rilevati nel già citato *Report* del Crea, spec. p. 8. Per favorire l'integrazione della gestione forestale attiva nelle ASFO, la Regione Piemonte ha altresì programmato un ulteriore bando dedicato alle ASFO a valere sul Fondo Nazionale per le Foreste (circa 420,000 euro). [↑](#)
93. Nell'antica sapienza delle c.d. terre alte, il recupero e lo spietramento di un metro quadrato sottratto all'abbandono erano destinati a produrre un chilo di patate, notoriamente il primo e più diffuso componente alimentare in montagna. [↑](#)
94. Tale previsione normativa che avrebbe permesso un monitoraggio periodico sullo stato di attuazione della legge regionale, ad un riscontro presso gli Uffici del Consiglio regionale piemontese, non ha dato esiti positivo e dunque gli unici dati che possediamo sono quelli rilevati nel citato *Report* del Crea del 2024 dianzi citato. [↑](#)
95. Sul valore "identitario" del paesaggio per tutti E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario e il paesaggio "a strati"*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n. 1-2, 57 ss. [↑](#)
96. Non a caso, a tale proposito, autorevolmente è stato sottolineato che "Lo Stato e ogni Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale..." (Cons. Stato, Sez. Atti normativi n. 1354 del 2002 e n. 1794 del 2002). L'autonoma iniziativa dei privati è destinata ad acquistare un particolare rilievo in quanto attraverso di essa è possibile soddisfare i bisogni collettivi, realizzare cioè delle utilità generali "così da far assumere una posizione prioritaria del privato rispetto al pubblico, anche in settori fin'ora riservati alla competenza esclusiva degli apparati pubblici" (Cons. Stato n. 1354/2002 cit.). [↑](#)
97. E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 1961.29 ss; nozione poi acutamente ripresa nella voce di A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXIII, 504 ss. [↑](#)
98. Come esattamente messo in luce anche recentemente M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura. Riflessioni sulla categoria del "paesaggio agrario"*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 1-2, 3 ss; sulle importanti valenze del paesaggio agrario v. inoltre: P. Urbani, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, 3, 122 ss; Id., *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, ivi, 2010, n. 1, 44 ss; N. Ferrucci, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. giur. agr e amb.*, 2007, n.7-8, 453 ss; E. Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio, Atti del VIII Convegno nazionale AIDU*, Milano, 2005, 87 ss; N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il*

paesaggio agrario, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, II, 202 ss. [↑](#)

99. In tal senso F. Adornato, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, n.1, 5 ss; come pure G. Galloni, *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2001, n. 1, 5 ss; A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto postmoderno*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 2, 183 ss; N. Ferrucci, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, n. 3-4, 327 ss. [↑](#)
100. In adeguata coerenza con la legge 24 dicembre 2003 n. 378 recante *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale* volto (art 1 comma 1) a "...salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII e il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale..". Per tali esigenze di tutela v. M. Valletta, *Valorizzazione del patrimonio abitativo rurale*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2004, n. 5. 341 ss; E. Del Mastro, *La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, in www.aedon.mulino.it, 2005, 2, 5; N. Ferrucci, *Profili giuridici dell'architettura rurale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, n. 6, 694 ss. [↑](#)
101. Nel corso del 2012, vale dire già prima dell'entrata in vigore della L. R. 21/2016, sono state costituite in Piemonte le prime due Associazioni fondiarie. La prima nel Comune di Briga Alta (Cuneo) frazione Carnino in Val Tanaro, in zona prettamente alpina nel Parco regionale del Marguareis; la seconda nel Tortonese nel Comune di Avolasca (Alessandria) in zona tipicamente collinare e alto collinare. Indipendentemente dall'areale e dalle condizioni, la proposta ha evidentemente convinto i proprietari dei suoli abbandonati ad associarsi e a promuovere l'utilizzazione e la conservazione del potenziale produttivo non meno del valore paesaggistico delle aree interessate. Da quella data come d'altro canto è rilevato si sono venute moltiplicando le iniziative volte alla costituzione di Associazioni fondiarie in altre regioni con differenti risultati operativi in relazione alle varie situazioni ambientali. [↑](#)
102. Il tema del recupero delle aree agricole abbandonate ed incolte, anche pubbliche, è stato ripreso dal legislatore statale che lo ha collegato anche a finalità di promozione dell'imprenditoria agricola, soprattutto giovanile. Secondo l'art. 66 della L. 24 marzo 2012 n. 27, di conversione del D. L. 24 gennaio 2012 n. 1 "*Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazione e infrastrutture*" è stata prevista la dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola di proprietà statale, con procedure di alienazione o locazione a cura dell'Agenzia del demanio, con diritto di prelazione ai giovani imprenditori. Su tali previsioni N. Ferrucci-M. Brocca, *Paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano. 2020, spec. 152. Sulla pregressa legislazione del 1978 a favore dell'occupazione giovanile nel settore agro-forestale a mero titolo indicativo: M. Morsillo, *Occupazione giovanile, cooperazione e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, I, 741 ss; S. Mazzaresse, *La legge sull'occupazione giovanile nella parte relativa alle disposizioni in materia agraria*, *ivi*, 1978, I, 721 ss; M. D'Addezio, *Provvedimenti per l'occupazione giovanile in agricoltura e cooperative di giovani: il quadro normativo*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, 60 ss. [↑](#)

Le problematiche attuative nella determinazione dei costi e fabbisogni standard degli enti locali

Sara Fiorentini^[1]

ABSTRACT (ITA)

In un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica (di cui si stima l'integrale abbandono entro il 2030) la riforma sul federalismo fiscale ha voluto introdurre un nuovo metro di valutazione, caratterizzato dalla rilevazione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Senonché l'applicazione del nuovo metodo di calcolo ha rivelato evidenti carenze metodologiche e di analisi della realtà dei fatti, che hanno generato una redistribuzione del Fondo di Solidarietà Comunale non completamente perequativa. In un'ottica di revisione e messa definitivamente a sistema del progetto fabbisogni standard possono assumere un ruolo importante due aspetti precedentemente parzialmente presi in considerazione: interoperabilità dei dati e linee guida. L'interoperabilità da una parte e la predisposizione di linee guida d'aiuto per gli enti locali, sgraverebbero questi ultimi da adempimenti impegnativi, superflui e permetterebbero di avere un database pressoché veritiero e reale onde procedere con l'individuazione esatta dei fabbisogni standard e la conseguente quota di Fondo di Solidarietà Comunale. Ciò permetterebbe anche alla collettività un controllo aggiornato all'ultimo anno di rilevazione mediante OpenCivitas, in piena applicazione dei principi di pubblicità, trasparenza e accountability.

ABSTRACT (EN)

With a view to the gradual abandonment of historical expenditure (the complete abandonment of which is estimated by 2030), the fiscal federalism reform sought to introduce a new method for evaluation, characterised by the detection of standard requirements to finance essential levels of services, concerning constitutional civil and social rights that must be guaranteed throughout the national territory. However, the application of the new method of calculation has revealed clear shortcomings in the methodology and analysis of the reality of the facts, which have generated a not completely equitable redistribution of the Municipal Solidarity Fund. With a view to revising the project "standard requirements", two aspects that were previously partially taken into consideration can play an important role: data interoperability and guidelines because they would relieve local authorities of demanding, superfluous tasks. They would create an almost accurate database in order to proceed with the exact identification of standard

requirements and the consequent share of the Municipal Solidarity Fund. This would also allow the community an up-to-date check on the last year of survey through OpenCivitas, in full application of the principles of publicity, transparency and accountability.

Sommario:

1. La rilevazione fabbisogni standard e l'abbandono del criterio della spesa storica - 2. Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) - 3. I Livelli Essenziali delle Prestazioni e il rapporto con Fabbisogni e Costi standard - 4. La metodologia sinora utilizzata e gli indicatori oggetto di rilevazione dei Fabbisogni e Costi standard - 5. Le difficoltà di compilazione e i limiti dell'interoperabilità dei dati - 6. I problemi di trasparenza e accountability dei dati presenti su OpenCivitas - 7. Conclusioni

1. La rilevazione fabbisogni standard e l'abbandono del criterio della spesa storica

Il c.d. "federalismo fiscale"^[2] è stato introdotto nel nostro ordinamento per garantire la massima responsabilizzazione degli enti, nonché l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti (l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1), in conformità ai precetti costituzionali d'autonomia d'entrata e di spesa degli enti locali (art. 119, Cost.).

La riforma ha previsto per tutti i livelli di Governo la sostituzione in maniera graduale del criterio della spesa storica con la rilevazione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)^[3], concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, art. 1) e con la perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni (l. n. 42 del 2009, cit., art. 2, lett. m)^[4].

Con il precipuo scopo d'analizzare e validare le metodologie volte alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, nonché curarne l'aggiornamento, con la Legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, co. 29) è stata istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze la Commissione tecnica per i fabbisogni standard^{[5]. [6]}.

È stato rilevato che la spesa storica non consente di perseguire un miglioramento delle condizioni dei territori con un basso livello di spesa *pro capite* e d'efficacia dei servizi, anche se la pressione tributaria a cui soggiacciono è analoga a quella delle aree più economicamente ricche del Paese^[7].

Gli amministratori locali non sono spronati o incentivati a fare un uso oculato e proficuo delle risorse di cui dispongono ricorrendo al mero utilizzo della spesa storica senza operare una valutazione dei risultati raggiunti nella gestione delle risorse stesse; la spesa storica porta con sé il deficit di non permettere in maniera congruente una perequazione delle risorse a vantaggio di zone territoriali più bisognose con l'obiettivo di superare problemi che ormai da tempo si sono sedimentati nel tessuto economico e sociale dell'ente locale.

I costi e i fabbisogni standard costituirebbero secondo la novella legislativa l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'*agere* della pubblica amministrazione, affiancandosi alla definizione d'obiettivi di servizio cui devono mirare gli enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni essenziali in materia di diritti civili e sociali (l. n. 42 del 2009, cit., art. 2, lett. f).

Il fabbisogno standard è dunque il livello ottimale di servizio, di cui deve esserne garantita

l'erogazione su tutto il territorio italiano, in maniera appropriata ed efficiente, che deve essere valutato a costi standard^[8].

Sotto un profilo meramente di equilibrio di finanza pubblica il fabbisogno standard rappresenta il riferimento per la determinazione delle aliquote dei tributi locali e di compartecipazione a tributi erariali ad un livello tale da garantire la risposta integrale ai bisogni dei cittadini. Sotto un profilo di tutela delle situazioni giuridiche soggettive essi rappresentano la declinazione finanziaria dei diritti ed il presupposto per la loro piena e completa esigibilità^[9].

Quest'ultimo corrisponde all'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento dell'erogazione di un servizio, in una condizione di migliore efficienza-utilità^[10].

I costi standard fonderebbero così il nuovo modello economico di riferimento della finanza pubblica, su cui impernare il finanziamento integrale dell'attività pubblica con riguardo all'erogazione ai consociati dei principali diritti sociali, in materia di sanità, assistenza e istruzione.

I costi standard riguardano l'individuazione del *quantum* idealmente necessario per assicurare le prestazioni essenziali^[11]: quanto quest'ultime costeranno nei vari territori nazionali, in favore dei quali dovranno essere assegnate le risorse, definite in funzione del loro fabbisogno standard appunto (sul metodo di calcolo si veda *infra*).

L'intento perseguito è di realizzare una convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari Livelli Essenziali delle Prestazioni (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 2) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché le funzioni fondamentali degli enti territoriali (art. 117, co. 2°, lett. m, p, Cost.).

Trattasi dell'individuazione delle reali necessità finanziarie degli enti locali, che sono individuate tramite l'analisi congiunta delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociodemografici della popolazione che vi risiede. L'incrocio dei dati permette così d'individuare degli indicatori utili a fornire efficienza ed efficacia alle politiche del territorio^[12].

La rilevazione perciò non riguarda solamente gli aspetti economici e finanziari degli enti locali, ma coinvolge anche gli aspetti organizzativi, gestionali e operativi.

La rilevazione mediante fabbisogni standard, in luogo della spesa storica, permette di affrontare il problema del finanziamento degli enti locali in un'ottica caratterizzata da trasparenza, e con l'utilizzo di modelli e criteri oggettivi, prendendo in considerazione il livello del servizio fornito, evitando tagli di finanziamento ai Comuni che producono un buon *output* di servizio^[13].

2. Il Fondo di Solidarietà Comunale

Il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è stato istituito dal legislatore nazionale (l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, co. 380, lett. b), in attuazione della riforma sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009, cit., art. 12, 13; art. 119 Cost.), con lo scopo di finanziare le spese dei Comuni e delle Province in un'ottica perequativa, con progressivo abbandono della

spesa storica^[14].

Il Fondo di Solidarietà Comunale è subentrato al provvisorio Fondo Sperimentale di riequilibrio (di durata triennale: d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 2, co. 3 e art. 13)^[15], avente medesima natura strettamente perequativa e senza vincoli di destinazione (art. 119, co. 3, Cost.).

Il Fondo in questione aveva in origine una natura mista, essendo alimentato in maniera preponderante dai Comuni stessi con una trattenuta sul gettito standard derivante dall'IMU (componente orizzontale), in maniera minoritaria da risorse trasferite dallo Stato (componente verticale). Natura mista che nel tempo è divenuta sempre più di tipo orizzontale, cui si sono aggiunte delle componenti verticali con vincoli di destinazione posti dallo Stato (art. 119, co. 5, Cost.) per alcuni enti territoriali specifici, con conseguente ibridazione del fondo, che ha posto problemi di costituzionalità per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, Cost.)^[16].

Il funzionamento (in origine) del fondo assicurava la definizione di un livello di risorse necessario per soddisfare e gestire le funzioni fondamentali costituzionalmente previste, senza differenza significativa per l'ineguale distribuzione della ricchezza nel territorio nazionale^[17].

Scopo della perequazione^[18] perseguita dal fondo è garantire un'equità orizzontale: tutti i cittadini soggetti a livelli di tassazione simile devono poter accedere in maniera eguale agli stessi servizi indipendentemente dal luogo di residenza^[19].

Per limitare gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale si è prevista l'introduzione di specifico correttivo che prevede di prendere in considerazione la differenza fra gettito fiscale teorico ed effettivo, epurando i dati non solo dall'evasione fiscale appunto, ma anche dalla mancata riscossione dei tributi^[20].

Il fondo, quindi, prende in considerazione principalmente la differenza (il "fiscal gap"^[21]) che un ente locale ha fra i fabbisogni standard che devono essere assicurati ai cittadini e la sua capacità fiscale, ossia la stima delle risorse che un ente locale riceve dalle entrate tributarie, a parità di livello di imposizione fiscale^[22].

Se la differenza tra fabbisogno standard totale e capacità fiscale è negativa, significa che il Comune è più che in grado con la sua sola capacità fiscale di coprire il fabbisogno che gli viene riconosciuto e quindi di finanziare i servizi essenziali sul proprio territorio. In questo caso l'ente dovrà cedere una parte del proprio gettito ad altri Comuni.

Se la differenza è invece positiva, significa che il Comune non riesce autonomamente a finanziare lo svolgimento delle sue funzioni fondamentali. In questo caso è stabilito che l'ente riceva le risorse aggiuntive.

Il correttivo predetto però non ha trovato applicazione con riferimento ai valori catastali degli immobili, la cui sanatoria dei dati è stata lasciata in capo ai singoli enti, con ciò un evidente effetto distorsivo^[23]. Per il solo fatto del mancato aggiornamento delle rendite catastali, un Comune si trova a ricevere un maggior numero di risorse in perequazione da Comuni "virtuosi", che hanno provveduto ad aggiornare le rendite catastali, senza che però

ciò corrisponda a una effettiva minore ricchezza poiché le rivalutazioni catastali operate da un Comune non sono indicatori di ricchezza dei propri cittadini, ma solamente di una maggiore pressione fiscale^[24].

Ulteriore aspetto di criticità, visto in ottica dinamica, deriva dal fatto che avendo predisposto tutte le funzioni per abitanti, se nel corso dell'anno diminuisce il numero di residenti il Comune subisce un proporzionale calo delle risorse, anche se le esigenze dell'ente non mutano. Di converso la valutazione premierebbe quei Comuni che hanno raddoppiato la popolazione con scelte espansive "discutibili".

Un sistema perequativo come quello in esame che si fonda su un meccanismo di calcolo della capacità fiscale non ancorato a valori reali pone così problemi sia in relazione al principio di capacità contributiva^[25], sia con riferimento al principio di democraticità e di *accountability* come declinato *infra*^[26].

3. I Livelli Essenziali delle Prestazioni e il rapporto con Fabbisogni e Costi standard

3.1. La legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009, cit., art. 7, 8, 9) ha previsto un sistema di finanziamento delle funzioni basato sulla suddivisione tra spese essenziali, spese destinate a finanziare i LEP e le spese "libere"^[27], operando una netta distinzione fra le prima due tipologie di spesa, rispetto a queste ultime.

Per le spese essenziali e destinate ai LEP è stato infatti previsto il finanziamento integrale sulla base dei fabbisogni standard, finanziato tramite i costi standard. Le spese libere invece non soggiacciono a finanziamento integrale.

Secondo la *ratio* ispiratrice della riforma sul federalismo fiscale, i LEP assumono la funzione di "misuratore economico dell'eguaglianza"^[28], poiché si pongono come strumento per organizzare la solidarietà fra enti territoriali, fornendo così la risposta alla ricerca di un'uguaglianza sostenibile^[29].

I LEP - unitamente alla predisposizione del fondo perequativo (v. *supra*) - fungono anche da correttivo alla predisposizione di un modello costituzionale di c.d. "federalismo puro", poiché intendono bilanciare il rapporto che si crea fra diversità ed uguaglianza dei consociati.

I LEP^[30] servono per garantire un livello standard, uniforme (ma non uguale) e conforme ai concreti bisogni che le aree territoriali dislocate nel Paese hanno, tenendo perciò conto delle caratteristiche, delle necessità effettive e delle particolarità che ogni ente locale ha.

Essi indicano "la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti"^[31], divenendo così l'elemento imprescindibile per lo svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari Stato e autonomie territoriali^[32].

3.2. È noto che gran parte delle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali riguarda la fornitura di una serie di servizi "indivisibili" poiché erogati nei confronti della collettività nel suo insieme. Fra di essi vi rientra l'anagrafe (gestita ormai per conto del Ministero dell'Interno, tramite ANPR^[33]), attività amministrative-contabili, polizia locale, viabilità,

urbanistica. *Nulla quaestio* per tali dati: in via generale sarebbe possibile individuare il relativo fabbisogno prendendo come riferimento i livelli medi storici di erogazione dei servizi.

Particolari problemi d'individuazione del fabbisogno si pongono invece per le funzioni fondamentali avviate "su domanda" individuale dei cittadini, che si caratterizzano per un ampio margine di discrezionalità dell'ente locale in punto attivazione e determinazione del livello della fornitura. Trattasi di prestazioni che riguardano la maggior parte delle materie di assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale.

Per tali funzioni è necessaria la preventiva definizione dei LEP^[34] poiché, in difetto, i fabbisogni standard possono essere definiti solo provvisoriamente perché il livello storico del servizio potrebbe non essere più attuale o coerente con la tutela dei diritti civili e sociali, sia se svolti dal singolo ente, sia se erogati in forma associata-aggregata.

Da ciò lo stretto legame che i livelli essenziali delle prestazioni hanno con i fabbisogni standard (necessari ad assicurare tali prestazioni) e con i costi standard.

Trattasi di un rapporto trilaterale e interconnesso, che esiste solo se le singole componenti (i rispettivi lati che compongono il triangolo) sono ben definiti: è necessario, da una parte, avere la definizione e indicazione analitica (e non astratta o generica) dei singoli LEP - che può essere iniziale ed integrata successivamente - cui devono rispondere i vari enti locali, per garantire in tutto il Paese un'uniformità di tutela dei diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.); è necessario, dall'altra, individuare qual è effettivamente il fabbisogno che ogni ente locale ha per garantire i LEP e di conseguenza il relativo costo da sostenere per garantire il diritto d'uguaglianza nella fruizione dei servizi a tutti i cittadini (art. 3, Cost.).

3.3. Nonostante gli scopi ben chiari della legge delega, e prima ancora della Riforma del Titolo V della Costituzione, dal 2001 ad oggi il progetto di riforma ha fronteggiato un percorso tortuoso, poiché al momento non esiste una definizione dei LEP, espressamente demandata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), con evidenti lungaggini nella definizione del rapporto con i fabbisogni e costi standard.

Lungaggini che si sarebbero - anche solo parzialmente - potute evitare se i LEP fossero stati determinati in tempi rapidi e a breve distanza dall'adozione della legge delega^[35].

Il percorso volto alla definizione dei LEP potrebbe - forse - arrivare ad un punto decisivo, con la recente e definitiva approvazione da parte della Camera lo scorso 19 giugno 2024 della legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (l. 26 giugno 2024, n. 86, ad opera del Ministro Calderoli), riguardante l'attuazione del regionalismo (o autonomia) differenziato^[36].

Si può quasi dire che la Legge Calderoli abbia in un certo senso dato il via alla parziale (o forse totale: sul punto *infra*) definizione dei LEP, colmando più di un ventennio di vuoto normativo.

Un vuoto normativo parzialmente colmato poiché la Legge Calderoli si preoccupa di delegare l'individuazione dei soli LEP necessari all'attuazione del regionalismo differenziato

costituzionalmente previsto (art. 116, co. 3, Cost.), delineando anche un *iter* d'approvazione "accelerato" (se si tiene conto alla sola approvazione della legge delega e non alla Riforma del Titolo V della Costituzione).

Al Governo infatti viene chiesto d'adottare entro 24 mesi uno o più decreti legislativi (l. n. 86 del 2024, cit., art. 3)^[37], volti all'individuazione dei soli LEP necessari per addivenire all'autonomia differenziata riconosciuta alle Regioni a Statuto Ordinario (art. 116, co. 3, Cost.), onde così poter procedere con la successiva stipulazione d'intese fra Stato e singole Regioni richiedenti (l. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, co. 791-798; l. n. 86 del 2024, cit., art. 2). Da ciò una serie di criticità.

3.4. La Legge Calderoli (l. n. 86 del 2024, cit., art. 3), nel confermare la pregiudizialità dell'individuazione dei LEP rispetto all'effettiva attribuzione di forme e condizioni d'autonomia alle Regioni^[38], genera un discrimine fra i LEP da individuare per l'attuazione del regionalismo differenziato e quelli invece che non necessitano di un termine d'approvazione più stringente.

S'evince quindi che nei 24 mesi successivi all'adozione della legge delega si potranno aprire due possibili scenari.

L'uno in cui, con l'occasione d'individuare i LEP necessari all'attuazione dell'autonomia riconosciuta alle Regioni, il Governo provvede all'individuazione di tutti i LEP, senza distinzione di sorta.

L'altro - e più verosimile - in cui il Governo si limita in un primo tempo a individuare i LEP utili all'attuazione del regionalismo differenziato e demandi ad un successivo momento l'individuazione degli altri, poiché ritenuti "secondari".

Trattasi d'una scelta - sebbene attuativa della legge delega - che porta con sé evidenti risvolti in punto di disparità di trattamento nell'assicurare i diritti civili e sociali che devono essere costituzionalmente garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.; d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 1), andando altresì controcorrente rispetto alla *ratio* originale dell'individuazione dei LEP, quale strumento per organizzare la solidarietà fra enti territoriali^[39], fornendo un'uguaglianza sostenibile^[40].

Sotto tale aspetto non ci resta che attendere per vedere come si muoverà il Governo entro i termini suindicati.

3.5. La Legge Calderoli (l. n. 86 del 2024, cit.) si pone come punto di arrivo^[41] (ma anche come punto d'avvio) dei lavori della Cabina di regia per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni^[42].

Nel corso del 2023 la Cabina di regia è stata supportata dal Comitato Tecnico Scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP: l. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, co. 791-798; d.p.c.m. 23 marzo 2023)^[43], incaricato di fornire un supporto con particolare riferimento allo studio e all'approfondimento tecnico nella determinazione dei LEP^[44].

A conclusione dei lavori, il 30 ottobre 2023 il CLEP ha proposto i seguenti LEP: tutela e sicurezza del lavoro, previdenza complementare e integrativa; istruzione, norme generali

sull'istruzione, tutela e valorizzazione beni culturali e promozione o organizzazione attività culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione; tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo; protezione civile, governo del territorio; porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali^[45].

Sulla base delle risultanze pervenute, la Legge Calderoli (l. n. 86 del 2024, cit., art. 3, co. 3) ha demandato al Governo l'espressa indicazione dei LEP nelle seguenti materie: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo.

Previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato - città ed autonomie locali e Stato - Regioni (d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 8, co. 1°), il Governo adotterà (entro 24 mesi e su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti: l. n. 86 del 2024, cit., art. 3, co. 1) i decreti legislativi per l'individuazione dei LEP.

Alle sole Commissioni Parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari - e non alle Camere per intero^[46] - la legge concede 45 giorni entro i quali esprimere parere di conformità ai principi e criteri direttivi dell'autonomia differenziata (l. n. 86 del 2024, cit., art. 3, co. 2°), decorsi i quali il decreto legislativo attuativo potrà essere adottato^[47].

Il Governo nella determinazione effettiva dei LEP è supportato non solo dalla Cabina di regia, ma anche dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (l. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, co. 29 *bis*), che ha il compito d'elaborare le ipotesi tecniche per la determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, di giurisdizione e norme processuali, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, d'istruzione e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (artt. 116, co. 3, 117, co. 2, lett. l, 117, co. 3, Cost.)^[48] e che nel corso degli anni passati ha provveduto ad erogare agli enti locali questionari volti ad individuare i Fabbisogni e Costi standard (su cui *infra*).

Dalle risultanze ottenute il Governo dovrebbe essere quindi in grado d'indicare per ogni LEP il suo effettivo Fabbisogno e relativo Costo standard, risultanze che devono confluire - si è detto - nei decreti legislativi attuativi.

I dati ottenuti infatti dovrebbero tenere conto dei fattori che identificano in maniera oggettiva un determinato ambito territoriale rispetto al contesto nazionale (come ad esempio "la produttività e la diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica; le caratteristiche territoriali; l'infrastrutturazione del territorio; la presenza di zone montane; le caratteristiche demografiche, sociali e produttive; il personale impiegato; l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi erogati; [nonché] il grado di soddisfazione degli utenti"^[49]).

Senonché particolari difficoltà sono state riscontrate proprio in sede di rilevazione dei dati negli anni passati.

4. La metodologia sinora utilizzata e gli indicatori oggetto di rilevazione dei costi e fabbisogni standard

4.1. Gli enti coinvolti nella rilevazione sono i Comuni, le Province e le Unioni dei Comuni dislocati in seno alle Regioni a Statuto Ordinario, escludendo così Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome di Trento e Bolzano^[50].

La rilevazione e conseguente analisi dei dati raccolti è stata eseguita nel corso degli anni passati dalla SOSE S.p.A. (Società a carattere tecnico, partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia), cui oggi è subentrata Sogei S.p.A. (d.l. n. 75 del 2023, cit., art. 18 *bis*).

Compito della SOSE S.p.A. è stato di predisporre il metodo più idoneo per individuare i fabbisogni, determinando i valori con tecniche statistiche utili ad individuare le caratteristiche di ogni singolo ente locale.

La rilevazione parte dall'assunto che è possibile individuare le reali necessità finanziarie di un ente locale tramite l'analisi dei servizi che il medesimo offre, le caratteristiche territoriali, sociali, demografiche ed economiche della popolazione che ivi risiede.

La SOSE S.p.A. ha così elaborato una procedura di calcolo *ad hoc*, basandosi sui modelli e sulle metodologie di regressione multipla lineare^[51] - RCA (*Regression Cost Base Approach*), che prevede il ricorso alla stima di una funzione di costo e/o di spesa per determinare i fabbisogni standard.

Il procedimento prevede in prima analisi l'individuazione della spesa storica dei servizi erogati dai singoli enti, associabili ai differenziali di spesa tramite un processo logico e statistico, che utilizza come indicatori i fattori di scala, il contesto domanda-offerta, delle scelte gestionali degli enti, dei costi dei fattori produttivi, delle caratteristiche del servizio e degli effetti territoriali.

Questa prima fase permette d'individuare le funzioni di spesa e le funzioni di costo di un medesimo servizio con un metodo prettamente di stima, poiché analizza in maniera identica tutti i fattori analizzati, senza indicare quali fra essi hanno un maggior peso.

Una volta individuati i valori "puri" segue una seconda analisi, volta a "normalizzare" gli indicatori suindicati. Trattasi di un'analisi che, soppesati gli indicatori, porta all'individuazione del fabbisogno pro capite standard (o funzioni di spesa *aumentate*) e del costo standard unitario (funzioni di costo).

Le funzioni di spesa aumentate prendono così in considerazione anche le caratteristiche del servizio, con riguardo anche alla presenza - o meno - e all'intensità di talune attività importanti per i cittadini. Le funzioni di costo in luogo di analizzare solamente i fattori che riguardano domanda e offerta, analizzano anche la quantità di output prodotta, le caratteristiche dei servizi erogati e le specificità socio-economiche^[52].

Inizialmente con lo scopo di sopperire alla carenza delle informazioni reperibili da fonti ufficiali o altre banche dati è stato aggiunto un approccio di tipo micro-analitico e *bottom-up*, mediante compilazione di questionari utili ad individuare una serie di prestazioni - e

relativi modelli d'erogazione - cui associare costi standardizzati^[53].

Trattasi d'un adempimento che non può essere trascurato dagli enti locali poiché il mancato invio è sanzionato sotto il profilo della trasparenza con la pubblicazione dell'ente inadempiente nel sito internet del Ministero dell'Interno e, ancor più importante sotto il profilo meramente economico, con la sospensione dei trasferimenti a qualunque titolo erogati all'ente locale, sino ad avvenuto adempimento dell'obbligo (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 5, lett. c).

4.2. La metodologia adoperata ha visto il mantenimento della spesa storica come punto di partenza, tenendo però conto di gruppi omogenei e della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata^[54].

Viene rilevata la spesa realmente sostenuta dal Comune per svolgere le proprie funzioni fondamentali e messa in relazione con un elenco dei servizi erogati e la relativa quantificazione.

Da ciò la predisposizione di indicatori e metodologie specifiche che nel corso degli anni sono state adottate con riferimento ai singoli settori. L'output dell'operazione è di arrivare a definire effettivi elementi di razionalizzazione della spesa pubblica^[55].

Lo Stato s'impegna così a garantire in modo equo, per tutto il territorio nazionale, una serie di funzioni fondamentali dei Comuni (elencate *infra*)^[56].

L'attività si è articolata nei seguenti elementi fondamentali: 1) identificazioni di dati e informazioni di natura strutturale e contabile, acquisiti tramite banche dati e questionari erogati agli enti locali; 2) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni da erogare; 3) analisi dei costi per individuare quelli più rilevanti; 4) creazione di un modello di stima dei fabbisogni standard ricorrendo a tecniche statistiche; 5) creazione del sistema di indicatori (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 4)^[57].

Trattasi di una rilevazione che è soggetta a periodica revisione, poiché i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 7).

4.3. I questionari erogati ai Comuni e alle Province^[58] hanno avuto ad oggetto le funzioni fondamentali individuate dal legislatore e suddivise a seconda che si tratti di Comuni o Province^[59].

Per i Comuni sono stati - e lo sono ancora - oggetto di rilevazione: 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 2) polizia locale; 3) l'istruzione pubblica, comprendendo i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4) viabilità e trasporti; 5) la gestione del territorio e dell'ambiente, eccetto il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia nonché il servizio idrico integrato; 6) il settore sociale (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 3, co. 1, lett. a).

Le Province soggiacciono alla rilevazione delle funzioni di: 1) amministrazione, gestione e controllo; 2) istruzione pubblica, con l'edilizia scolastica; 3) trasporti; 4) gestione del territorio; 5) tutela ambientale; 6) sviluppo economico relative ai servizi del mercato del

lavoro (d.lgs. n. 216 del 2010, cit., art. 3, co. 1, lett. b). Sono quindi escluse dalle rilevazioni le funzioni di giustizia, cultura e beni culturali, turismo, sport e settore ricreativo.

I questionari poi sono stati suddivisi in due moduli: “dati strutturali” e “dati del personale e dati contabili”.

I “dati strutturali” riguardano tutte le informazioni inerenti le caratteristiche dell’ente e del suo territorio, nonché le risorse, gli output erogati alla cittadinanza e per la produzione dei servizi in materia di istruzione pubblica, settore sociale, asili nido, amministrazione, gestione e controllo, ufficio tecnico, polizia locale, viabilità e trasporti, territorio, ambiente.

La sezione sui “dati del personale e dati contabili” raccoglie le informazioni circa le spese del personale addetto a ciascun servizio di bilancio, le spese correnti per ogni servizio a consuntivo, con lo scopo d’individuare qual è stato l’esborso dell’ente locale per far fronti agli output erogati^[60].

5. Le difficoltà di compilazione e i limiti dell’interoperabilità dei dati

5.1. Ogni questionario erogato è a sé stante poiché non vi è possibilità per gli enti locali di recuperare i dati precedentemente inviati, con ciò implicando sistematicamente una duplicazione del lavoro degli enti locali, dovendo procedere con la compilazione *ex novo* di ogni questionario, senza poter operare in modifica rispetto a quanto già trasmesso.

Un limite per gli enti locali che può dirsi anche in violazione principio di derivazione europea del *once only* (o principio “*una tantum*”^[61]), previsto in prima battuta per le informazioni trasmesse per la prima volta dal cittadino o dall’impresa alle amministrazioni, ma che ben può trovare applicazione anche fra amministrazioni, in applicazione del precetto costituzionale riguardante la cooperazione applicativa (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82; art. 117, co. 2, lett. r, Cost.), su cui si dirà *infra*.

Se da un lato, si è detto *supra*, la non tempestiva o la mancata trasmissione del questionario compilato^[62] entro la scadenza comportano la sospensione dell’erogazione di fondi agli enti locali, dall’altro anche l’errata compilazione o l’inserimento di informazioni inesatte incide negativamente sul bilancio dell’ente poiché può portare ad una riduzione del Fondo di Solidarietà.

Da ciò l’importanza anche della compilazione da parte degli enti locali della sezione Annotazioni utile a spiegare il metodo adoperato per il caricamento dei dati, rendendo così facilmente comprensibili dati che diversamente non lo sarebbero^[63].

L’errata compilazione poi ha risvolti anche con riferimento sulla correttezza dei dati *open access*, che permettono di disegnare una mappa delle *performance* degli enti locali e un controllo dei cittadini su come viene gestita la spesa pubblica.

Sebbene le procedure di *data cleaning*, volte ad eliminare errori e incongruenze che non permettono il confronto fra i dati raccolti, poiché non uniformi fra loro, siano state effettuate con operazioni su più livelli (partendo dall’individuazione di meri errori di compilazione sino a giungere alla rilevazione di anomalie o incoerenze)^[64], non sempre hanno come esito una piena correttezza dei dati, se paragonata alla possibilità di reperire *aliunde* la medesima

informazione già epurata da errori o incongruenze.

5.2. Si è detto che la compilazione dei questionari è risultata molto complessa per gli enti locali. L'individuazione dei singoli dati ha portato con sé un problema di tipo strutturale poiché molte delle informazioni richieste non sono facilmente desumibili dai bilanci, soprattutto per quegli enti locali che sono sprovvisti di contabilità analitica a competenza economica, senza la quale è altamente difficile avere una conoscenza attendibile dei "costi"^[65].

In mancanza di linee guida specifiche ad ausilio nella compilazione, particolari difficoltà sono state riscontrate dai Comuni di piccole dimensioni che dispongono di pochi dipendenti, ma che svolgono plurime funzioni differenti, dovendo ricorrere a valori indicativi, se non meramente forfettari, frutto di una valutazione soggettiva^[66].

Trattasi di una difficoltà ben visibile se si tiene a mente che il criterio della prevalenza contabile è sostituito da quello della competenza: i dati devono essere suddivisi per funzione di bilancio (missione sul bilancio armonizzato)^[67].

A fronte di un ingente quantitativo d'informazioni richieste agli enti - con evidente carico di lavoro soprattutto per quei Comuni di piccole dimensioni già citati - nessuna indicazione è stata fornita in merito a quali dati avrebbero dovuto essere enucleati in maniera molto puntuale, oculata, ragionata - soprattutto con riguardo ai dati strutturali - per permettere una effettiva e corretta redistribuzione dei fondi da parte del Ministero.

Fra i dati strutturali poi ve ne sono taluni che assumono ancora più importanza, come: il numero di giornate annue di mercati, gli stalli per la sosta a pagamento, gli incidenti stradali rilevati, la presenza di servizio di polizia armato e notturno, gli utenti della mensa scolastica, gli utenti trasportati per il servizio scolastico, gli utenti dei centri estivi, i bambini frequentanti gli asili nido a tempo pieno o parziale, la presenza del servizio metro e tram.

Proprio tale carenza, unita ad una maggiore efficienza del rilevamento non possono non essere prese in considerazione nell'attuale operazione di modifica del Progetto Fabbisogni Standard.

5.3. Visto il rapporto che vi è fra Fabbisogni standard e Livelli Essenziali delle Prestazioni (v. *supra*), nel processo d'individuazione di quest'ultimi, una modifica inerente il metodo di censimento dei Fabbisogni standard non può non prevedere fra i vari correttivi anche la possibilità di reperire a livello centrale tutte le informazioni contabili necessarie, disponendo d'un unico sistema contabile, richiedendo agli enti locali solo le informazioni mancanti.

Le modifiche al *Progetto Fabbisogni Standard* non possono prescindere dal prevedere che informazioni già altrove disponibili possano essere utilizzate, sgravando così gli enti locali da rilevamenti ridondanti, ripetitivi e laboriosi.

È noto che l'interoperabilità^[68] ormai deve considerarsi come lo strumento universale per lo scambio di informazioni fra pubbliche amministrazioni, poiché per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi i sistemi informativi degli enti pubblici devono

interagire fra loro in maniera automatica (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 1, co. 1, lett. dd, lettera inserita da d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, art. 1, co. 1, lett. g). Interoperabilità strettamente connessa alla cooperazione applicativa poiché garantisce l'integrazione dei metadati, delle informazioni, dei processi e procedimenti amministrativi senza che sia necessario l'intervento dell'uomo (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 1, co. 1, lett. ee, lettera inserita da d.lgs. n. 179 del 2016, cit., art. 1, co. 1, lett. g)^[69].

Nel caso in esame i dati richiesti per l'individuazione dei fabbisogni standard sono di due tipi: reperiti mediante gli elaborati e complessi questionari, o disponibili presso altre amministrazioni pubbliche.

Nel caso di dati reperiti tramite i questionari e che non possono essere verificati altrove, ma che sono già disponibili presso l'amministrazione centrale in virtù delle rilevazioni effettuate negli anni precedenti, si potrebbe chiedere agli enti locali di procedere solo con dichiarazioni in modifica o rettifica dei dati, evidenziando così gli scostamenti e le differenze che nel corso dell'anno si sono verificate.

Nel caso di dati detenuti *aliunde* l'ufficio procedente dovrebbe solamente richiedere tramite il proprio sistema informativo le informazioni all'amministrazione che le detiene, effettuata la richiesta i dati vengono recuperati in maniera automatica

Plurimi possono essere gli esempi di banche dati a cui poter ricorrere nel recuperare le informazioni utili, prima fra tutti la Piattaforma Digitale Nazionale Dati - PDND di recente creazione (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 50 ter, introdotto dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, art. 45, co. 2).

Trattasi di piattaforma introdotta nel nostro ordinamento con lo scopo di valorizzare il patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, permettendo la condivisione dei dati per fini istituzionali fra enti e la semplificazione del loro accesso^[70].

Con riferimento alla mancata previsione di un correttivo dei dati catastali, gestione lasciata alla libera attività dei Comuni, con notevoli disparità fra enti virtuosi e non, ben potrebbero essere utilizzati i dati censiti dall'Agenzia delle Entrate con la banca dati "SISTER"^[71] sulle proprietà e sulle singole particelle catastali^[72]: l'estrapolazione delle informazioni avviene sulla base di dati che sono già puliti e corretti, avendo quindi un controllo reale delle rendite catastali e senza dover attendere che i singoli Comuni procedano alla correzione. Anzi, potrebbe innescare un procedimento inverso di impulso alla correzione dei dati presenti sui database dei singoli enti locali e con eventuale recupero di maggiori entrate fiscali.

Banca dati che potrebbe essere integrata - se necessario - con i dati reperibili dalla base di dati di interesse nazionale "Archivio Nazionale dei Numeri Civici delle Strade Urbane" (ANNCSU: d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 60, co. 3 bis, lett. f-sexies; d. l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modif. l. 17 dicembre 2012, n. 221, art. 3)^[73] realizzato ed aggiornato dall'ISTAT e dall'Agenzia delle Entrate e contiene tutti gli stradari (elenco delle denominazioni delle aree di circolazione) ed i numeri civici di tutti i Comuni italiani.

Sotto altro profilo può essere utile il ricorso ai dati presenti sulla "Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici" (BDNCP: d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 60, co. 3 bis, lett. c; art. 62 bis; d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 23), gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con lo

scopo di rendere disponibili - mediante l'interoperabilità - i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento dell'intero ciclo vita dei contratti pubblici^[74].

6. I problemi di trasparenza e *accountability* dei dati presenti su *OpenCivitas*

6.1. È noto che le amministrazioni pubbliche hanno obblighi di trasparenza^[75], nei confronti dei cittadini, onde loro permettere la partecipazione^[76], e favorire forme diffuse di controllo sia sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sull'utilizzo corretto delle risorse pubbliche (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 1, co. 1°, come modificato da d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, art. 2, co. 1°).

La trasparenza concorre al perseguimento dei principi democratici e costituzionali di uguaglianza, buon andamento, imparzialità, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche (d.lgs. n. 33 del 2013, cit., art. 1, co. 2°).

La trasparenza ha aperto alla collettività un controllo diffuso sulla legittimità dell'attività amministrativa e al contenimento della spesa.

I dati raccolti ed elaborati per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni e Province^[77] debbono confluire nella BDAP - Banca Dati della Pubblica Amministrazione^[78], perché dati di interesse nazionale (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 60) e sono pubblicati su *OpenCivitas*^[79] (l. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 13), con gratuita fruizione, download e riutilizzo (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., artt. 50, 52).

Trattasi di piattaforma, in modalità *open data* (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 1)^[80], che permette a cittadini e amministrazioni di: 1) accedere e conoscere i dati raccolti dal Ministero dell'Economia e Finanze utili alla determinazione dei fabbisogni standard^[81]; 2) confrontare in tal senso i vari enti; 3) conoscere quali sono gli elementi che realmente concorrono a determinare i fabbisogni standard; 4) valutare quanto i servizi che vengono erogati dagli enti siano conformi agli indicatori individuati dall'amministrazione centrale come parametro di riferimento.

Si consente di visualizzare in maniera semplice concetti che normalmente possono risultare complessi per la generalità dei consociati, come la valutazione del livello quantitativo delle prestazioni che vengono offerte ai cittadini.

È possibile sapere per ogni Comune e ogni servizio quale è lo scostamento fra spesa storica e fabbisogno standard, unitamente a quanto i servizi che vengono erogati si discostano dal livello individuato quale standard.

L'analisi dei dati permette di arrivare ad un *benchmark* tra i vari enti locali^[82], verificando la *performance* del proprio ente e il relativo posizionamento in una scala di casistiche, prendendo come riferimento un modello ritenuto "virtuoso"^[83]. Gli interessati quindi possono verificare quali sono gli enti locali che: 1) offrono più o meno servizi rispetto alla media degli altri presenti nella medesima fascia di popolazione; 2) spendendo meno del fabbisogno offrono meno servizi rispetto alla media degli altri presenti nella medesima fascia di popolazione; 3) spendendo meno del fabbisogno offrono più servizi rispetto alla media degli altri presenti nella medesima fascia di popolazione; 4) spendendo di più del fabbisogno offrono meno servizi rispetto alla media degli altri presenti nella medesima fascia di

popolazione; 5) spendendo di più del fabbisogno offrono più servizi rispetto alla media degli altri presenti nella medesima fascia di popolazione; 6) spendono meno o più del fabbisogno^[84].

Trattasi di una consultazione che può essere svolta in maniera approfondita poiché è possibile analizzare le modalità di gestione dei servizi da parte degli enti locali, ricorrendo all'utilizzo di specifici indicatori (ad esempio quanti bambini usufruiscono del servizio asilo nido in relazione al numero di persone residenti; quante multe vengono comminate da ogni agente di polizia locale).

La piattaforma risponde quindi ad una duplice funzione: per i cittadini quella di fungere da strumento di valutazione e controllo delle scelte effettuati dagli enti locali; per le amministrazioni quella di strumento operativo d'ausilio per individuare le migliori strategie di gestione e utilizzo delle risorse pubbliche che dispongono^[85].

L'uso corretto delle informazioni raccolte e fornite può essere visto come stimolo all'*accountability* degli enti locali, che possono così adottare delle scelte politiche volte ad una gestione più efficiente, producendo un risparmio di spesa nel medio-lungo periodo^[86].

6.2. Uno strumento di un così tale rilievo richiede che i dati ivi presenti siano mantenuti costantemente aggiornati: i risultati raccolti con riferimento ad una annualità dovrebbero essere resi disponibili a partire dall'annualità successiva, poiché essi hanno una certa funzione, raggiungono un determinato scopo se utilizzati correntemente dai vari enti coinvolti^[87].

Se però si naviga nella piattaforma ci si accorge che le caratteristiche d'attualità e immediatezza sono assai carenti, pregiudicando quel dovere di trasparenza delle amministrazioni pubbliche nei confronti della collettività dei consociati.

Nonostante le rilevazioni siano state effettuate sino all'anno 2023 (relativo ai dati del 2022)^[88] i dati caricati al 3 giugno 2024 nella sezione *open data* e resi disponibili a cittadini e amministrazioni riguardano l'annualità 2021.

Trattasi di una consultazione di dati obsoleti e non attendibile, se si tiene conto non solo delle difficoltà di compilazione riscontrate dagli enti locali dette *supra*, ma anche della mancanza d'interoperabilità dei dati (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 1, co. 1, lett. dd, lettera inserita da d.lgs. n. 179 del 2016, art. 1, co. 1, lett. g), che alleggerirebbe e sgraverebbe di molto l'*iter* per reperire le informazioni necessarie.

Da ciò s'evince come una rilevazione che dovrebbe avere fra i precipui scopi quello dell'attualità, ne risulti assai carente visto lo scostamento di ben tre anni dei dati che vengono messi a disposizione della collettività per le analisi *supra* citate.

Una modifica della rilevazione di costi e fabbisogni standard dovrebbe quindi muoversi anche nel senso di rispondere maggiormente al principio di *accountability* previsto per legge (d.lgs. n. 33 del 2013, cit., art. 1, co. 1°, come modificato da d.lgs. n. 97 del 2016, cit., art. 2, co. 1°).

7. Conclusioni

Se da un lato può dirsi chiaro l'intento perseguito dal legislatore con la riforma del federalismo fiscale e l'introduzione della rilevazione dei fabbisogni standard come strumento utile per la determinazione di quanto del Fondo di Solidarietà Comunale debba essere ripartito fra gli enti locali, dall'altro non si possono che evidenziare le problematiche generate proprio per arrivare a tale determinazione.

Gli enti locali - soprattutto di piccole dimensioni - si sono trovati nel corso degli anni con un carico impegnativo e oneroso di lavoro ulteriore, che, se non adempiuto nel miglior modo comporta due importanti conseguenze: la riduzione - o peggio, la sospensione - delle erogazioni a proprio favore e una valutazione errata delle proprie performance dinnanzi alla collettività, minando quindi quel principio d'*accountability* di cui proprio la riforma si era fatta anche portatrice.

Non può negarsi quindi la necessità di revisione del metodo di stima e analisi dei dati, individuando effettivamente - e focalizzandosi su di essi - gli indicatori cruciali per arrivare a una equa e veramente perequativa redistribuzione del fondo.

Individuati gli indicatori più rilevanti agli enti locali devono essere fornite chiare e semplici linee guida da poter seguire nel momento in cui devono operare un inserimento solamente in modifica o revisione dei dati, non essendo più necessario operare annualmente con un caricamento *ex novo* poiché un database di fondo è stato già costruito nel corso del tempo.

Parallelamente ruolo cruciale dev'essere riconosciuto all'interoperabilità dei dati (d.lgs. n. 82 del 2005, cit., art. 1, co. 1, lett. dd, lettera inserita da d.lgs. n. 179 del 2016, art. 1, co. 1, lett. g).

L'interoperabilità dei dati permetterebbe un maggiore utilizzo delle informazioni che sono già nella disponibilità delle amministrazioni centrali, evitando così che gli stessi siano aggregati in integratori sintetici o addirittura manipolati, sino ad arrivare a una distorsione dell'informazione^[89].

Ultimo, ma non meno importante, permetterebbe una condivisione pressoché immediata dei dati su *OpenCivitas*: i cittadini e tutti gli interessati potrebbero così valutare il posizionamento del proprio ente nell'erogazione dei servizi con delle informazioni costantemente aggiornate e non vecchie di tre anni.

L'interoperabilità da una parte e la predisposizione di linee guida d'aiuto per gli enti locali, sgraverebbero questi ultimi da adempimenti impegnativi, superflui e permetterebbero di avere un database di dati pressoché veritiero e reale onde procedere con l'individuazione esatta dei fabbisogni standard e la conseguente quota di Fondo di Solidarietà Comunale.

1. Dottoranda di Ricerca in Diritti e Istituzioni presso l'Università di Torino. Avvocato del Foro di Torino. [1](#)
2. Gallo F. (2024), Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata, in *Diritto e Pratica Tributaria*, vol. 2, 414-433; Gallo F. (2012), I principi del federalismo fiscale, in *Diritto e pratica tributaria*, vol. 1, 2-25; Jorio E. (2012), Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE, cap. III: L'attuazione del federalismo fiscale, Università degli Studi della Calabria -

- Dipartimento di Scienze Giuridiche Area Giuspubblicistica, Milano, Giuffrè, 91-126; Corali E. (2010), *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti Locali*, cap. I: I principi costituzionali, Milano, Giuffrè, 1-168; Zanette M. (2010), *Perequazione fiscale, conflitti fra enti locali e politiche ottimali*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, vol. 4, 452-490; De Mita E. (2009), *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, cap. II: Federalismo fiscale, unità giuridica ed economica del Paese e diritti della persona, Milano, Giuffrè, 31-44; Antonini L. (2005), *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Centro di Ricerca Interuniversitario sui servizi di pubblica utilità alla persona, Milano, Giuffrè, 45-62; Violini L. (2005), *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: i percorsi di una riforma costituzionale in corso d'opera letti alla luce dei lavori dell'osservatorio*, in L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Centro di Ricerca Interuniversitario sui servizi di pubblica utilità alla persona, Milano, Giuffrè, 105-120; Puzzo F. (2002), *Il Federalismo fiscale. L'esperienza italiana e spagnola nella prospettiva comunitaria*, cap. II: Attuazione costituzionale e "federalismo fiscale", Università degli Studi della Calabria - Dipartimento di Scienze Giuridiche Area Giuspubblicistica, Milano, Giuffrè, 35-68. [↑](#)
3. Eurispes (2011), *Federalismo fiscale: aspetti quantitativi e simulazione dei fabbisogni standard*. Premessa, in *Rapporto Italia*, vol. 23, 785 - 787. [↑](#)
 4. Mosconi M. (2012), *Costi e fabbisogni standard nel quadro del c.d «Federalismo fiscale»*, in *Giurisdizione amministrativa*, vol. 4, 145 - 155. [↑](#)
 5. La Commissione è formata dai seguenti componenti: 3 designati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, 1 dal Ministro dell'Interno, 1 dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, 1 dall'Autorità politica delegata in materia di coesione territoriale, 1 dall'Istituto nazionale di statistica, 3 dall'ANCI (di cui uno in rappresentanza delle aree vaste) e 3 dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome. La Commissione è presieduta dalla Prof.ssa Elena D'Orlando, membro che è stato designato dal Presidente del Consiglio dei ministri. [↑](#)
 6. Di recente (28 marzo 2024) la Commissione ha approvato la nota metodologica per la determinazione degli obiettivi di servizio per i servizi sociali, contenente altresì le modalità di monitoraggio e di rendicontazione per l'anno 2024 delle risorse aggiuntive per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (l. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, co. 792, che modifica l. 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, co. 449) [↑](#)
 7. Casamassima V. (2011), *Assistenza sociale e federalismo fiscale tra costi, fabbisogni standard e livelli essenziali*, in *Studi Zancan*, vol. 4, 56 - 69. [↑](#)
 8. Gavioli F. (2014), *Note metodologiche e fabbisogni standard per Comuni e Province: le funzioni fondamentali*, in *Azienditalia. Finanza e tributi (Online)*, vol. 17, 905 - 910. [↑](#)
 9. Casamassima V. (2011), *Assistenza sociale e federalismo fiscale tra costi, fabbisogni standard e livelli essenziali*, cit., 56 - 69. [↑](#)
 10. Jorio E. (2011), *D.l.vo n. 68 del 2011 sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi - fabbisogni standard nella sanità*, in *Ragiusan*, vol. 325-326, 6 - 8. [↑](#)
 11. Jorio E. (2011), *D.l.vo n. 68 del 2011 sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi - fabbisogni standard nella sanità*, cit., 6 - 8. [↑](#)
 12. Bertagna G. (2011), *Fabbisogni standard degli enti locali: è iniziato il monitoraggio*, in *Guida al pubblico impiego*, vol. 2, 41 - 43. [↑](#)
 13. Vidoli F. (2014), *Fabbisogni standard di spesa e del livello dei servizi: un modello di stima simultaneo per gli enti locali*, in *EyesReg (Online)*, vol. 4, 150 - 156. [↑](#)
 14. La previsione è che entro il 2030 si avrà il raggiungimento del 100% della perequazione (2024: previsto il 74%): <https://www.opencivitas.it/it/fabbisogni-standard> consultato il 3 luglio 2024. [↑](#)
 15. Gandullia L., Taddei A. (2018), *Il fondo di solidarietà 2017: effetti e sostenibilità per i comuni italiani - the solidarity fund 2017: effects and sustainability for the italian municipalities*, in *Economia pubblica*, vol. 2-3, 53 - 77; Leonardi P. (2013), *Le novità su trasferimenti, equilibrio di bilancio e patto di stabilità*, in *Azienditalia - Finanza e Tributi*, vol. 2, 109-116. [↑](#)
 16. L'ultima pronuncia della Corte Cost., la sentenza 19 aprile 2023, n. 71 ha riguardato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Liguria con riferimento alla l. 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), art. 1, co. 172, 174, 563, 564. Le disposizioni censurate prevedevano l'introduzione nel fondo di risorse aggiuntive di origine statale che aumentavano in maniera selettiva le disponibilità dei Comuni beneficiari a patto di uno specifico vincolo delle somme, in funzione del

raggiungimento di LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) o obiettivi di servizio. In particolare le aree di intervento riguardavano l'erogazione del servizio di asili nido e del servizio di trasporto per studenti disabili per raggiungere la sede scolastica. Il vincolo di destinazione veniva accompagnato dal potere di controllo sull'effettivo raggiungimento dello scopo, con conseguente obbligo di restituzione delle somme ricevute in difetto d'adempimento. La Corte, nel dichiarare inammissibile l'articolata questione posta dalla Regione Liguria, invita ciononostante il legislatore ad intervenire tempestivamente per superare una soluzione perequativa ibrida, non coerente con l'art. 119, Cost. in materia di autonomia finanziaria. Sul punto: Cavasino E. (2023), L'art. 119, comma 3°, Cost. resta ancora sospeso. Accertata ma non dichiarata l'incostituzionalità dei vincoli di destinazione al fondo di solidarietà comunale, in *Le Regioni*, vol. 4, 774-870; di Carpegna Brivio E. (2023), *Le vie costituzionali della solidarietà comunale*. Nota a Corte cost. 71/2023, in *Osservatorio Costituzionale*, vol. 5, 198 - 213; Guella F. (2023), *La Corte precisa sulla natura ordinaria della perequazione nel Fondo di solidarietà comunale, con un rifiuto di sentenza sostitutiva di allocazione e un monito a ri-razionalizzare il sistema*, in *Le Regioni*, vol. 4, 794-814; Napolitano G. M. (2023), *LEP, perequazione e federalismo fiscale: la Corte si astiene ma richiama il Parlamento*, in *Dirittifondamentali.it*, vol. 2, 761-776. [↑](#)

17. Guella F. (2023), *La Corte precisa sulla natura ordinaria della perequazione nel Fondo di solidarietà comunale, con un rifiuto di sentenza sostitutiva di allocazione e un monito a ri-razionalizzare il sistema*, cit., 794-814. [↑](#)
18. Ronco S. M. (2020), *Considerazioni in merito all'autonomia tributaria ed agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*, in *Rivista di Diritto Tributario*, vol. 2, 127-147; Antonini L. (2018), *Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rassegna tributaria*, vol. 3, 495 - 512; Buzzacchi C. (2011), *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cap. II: *Autonomia finanziaria e solidarietà fiscale*, Milano, Giuffrè, 61-118; Gallo F. (2012), *I principi del federalismo fiscale*, cit., 2-25; Cociani S. F. (2011), *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, vol. 1, 53-93; Zanette M. (2010), *Perequazione fiscale, conflitti fra enti locali e politiche ottimali*, cit., 452-490; Zizzo G. (2011), *Perequazione e sistema tributario*, in *Rivista di Diritto Tributario*, vol. 12, 1103-1111. [↑](#)
19. Brugnano C., Ferraina G., Ferri A., Minzyuk L., Russo F. (2017), *Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016*, in *Economia pubblica*, vol. 2, 93 - 133. [↑](#)
20. Ronco S. M. (2022), *Imposizione tributaria, debito pubblico e politica monetaria: equità intergenerazionale e tutela del risparmio tra politica economica e governance economica europea*, in *Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle finanze*, vol. 1, 44-98; Colombini G. (2021), *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, vol. 8, 1-15; Ferro P., Arpaia C. M. (2019), *Il ruolo di SIOPE+ nell'integrazione delle basi dati e il suo potenziale informativo per l'analisi e il monitoraggio dei conti pubblici*, in A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P. P. Italia, V. Manzetti (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia 28-29 novembre 2019, Napoli, Editoriale Scientifica, 491-506; Paradiso M. (2019), *La mano visibile del bilancio nella finanza democratica*, in Balestrino A., Bernasconi M., Campostrini S., Colombini G., Degni M., Ferro P., Italia P. P., Manzetti V. (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia 28-29 novembre 2019, Napoli, Editoriale Scientifica, 365-386; Colombini G. (2020), *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 1, 113-138; Colombini G. (2019), *Il pensiero di Santi Romano e la contabilità pubblica: da disciplina istituzionale delle pubbliche amministrazioni a principio costituzionale*, in Cavallo Perin R., Colombini G., Merusi F., Police A., Romano A. (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 243-278; Pedone A. (2006), *Finanza pubblica e decentramento nella forma dello Stato*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*. vol. 1, II. *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 541-570. [↑](#)
21. Muraro G. (2010), *Dal federalismo alla riforma fiscale*, Atti del convegno sul federalismo fiscale, in *Rassegna Tributaria*, vol. 6, 1657-1670; Pedone A. (2010), *Introduzione*, Atti del convegno sul federalismo fiscale, in *Rassegna Tributaria*, vol. 6, 1519-1524; Dosi C., Muraro G. (1996), *Finanza municipale e fiscalità immobiliare: ipotesi di riforma*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 1, 3-52. [↑](#)

22. SOSE S.p.A., Nota illustrativa della determinazione del fondo di solidarietà comunale: <https://www.opencivitas.it/it/documenti> consultato il 3 luglio 2024. [↑](#)
23. Come già riconosciuto anche dalla Corte Cost., 1° dicembre 2021, n. 220. [↑](#)
24. Bergo M. (2023), L'autonomia di entrata dei Comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti, in Rivista della Corte dei conti, vol. 1, 6-18; Targhini M. (2023), L'arcaica e asistemica catastralizzazione della ricchezza immobiliare, in Diritto e pratica tributaria, vol. 1, 256-328; Antonini L. (2018), Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa, cit., 495 - 512; Scarpino S. (2023), Le microzone catastali: nuova delimitazione nel caso di significative variazioni nel tessuto edilizio-urbanistico comunale, in Azienditalia, vol. 7, 988-999; Aulenta M. (2021), Gettito e gittata dei tributi. La contribuzione alla spesa pubblica mediante il pubblico bilancio, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 1, 46-100. [↑](#)
25. Bergo M. (2023), L'autonomia di entrata dei Comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti, cit., 6-18; Antonini L. (2018), Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa, cit., 495 - 512; Zanette M. (2010), Perequazione fiscale, conflitti fra enti locali e politiche ottimali, cit., 452-490. [↑](#)
26. Antonini L. (2018), Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa, cit., 495 - 512. [↑](#)
27. l. n. 42 del 2009, cit., art. 8, co. 1, lett. a) distingue infatti le "spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative" in "1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16". [↑](#)
28. Saitto F. (2010), La legge delega sul "Federalismo fiscale": i Livelli Essenziali delle Prestazioni come misura economica dell'eguaglianza, in Giurisprudenza costituzionale, vol. 3, 2817-2842. [↑](#)
29. Saitto F. (2010), La legge delega sul "Federalismo fiscale": i Livelli Essenziali delle Prestazioni come misura economica dell'eguaglianza, cit., 2817-2842; Pankiewicz A. W. (2005), Federalismo e diritti sociali, Bari, Cacucci, 40 ss. [↑](#)
30. Peraltro una nozione di LEP era già presente nella legislazione antecedente alla Riforma del Titolo V della Costituzione. In materia sanitaria essa è riconducibile alla determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria - LEA (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 1, co. 2). Ulteriore definizione è stata fornita con la Riforma dell'assistenza ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", l. 8 novembre 2000, n. 328, art. 2, co. 2, art. 22). Per un'analisi sui costi e fabbisogni standard in sanità si veda: Coronato S. (2011), Il federalismo fiscale: i costi e i fabbisogni standard in sanità, in Il Diritto sanitario moderno, vol. 2, 105-117; Dirindin N. (2011), Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa, in Ragiusan, vol. 329-330, 66-70; Tanturli M. (2011), Ancora su standard di qualità dei servizi sanitari in relazione ai fabbisogni standard nel settore e ai relativi costi, alla luce del D.lgs. n. 68/2011, in Il Diritto sanitario moderno, vol. 4, 241-247; Villa A. (2011), Il federalismo regionale. Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (comm. a d.l. 6 maggio 2011, n. 68), in Giornale di diritto amministrativo, vol. 9, 938-940; Zanetta G. P. (2011), Scommessa salute tra costi standard e fabbisogni, in Guida agli enti locali. Il sole 24 ore, vol. 49-50, 87-92; Cagno R. (2010), Una proposta di articolazione dei LEP per l'assistenza, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, vol. 3, 330 - 355. [↑](#)
31. Corte Cost., 1° dicembre 2021, n. 220; 8 luglio 2021, n. 142; 10 aprile 2020, n. 62. [↑](#)
32. Corte Cost., 24 luglio 2019, n. 197; 1° giugno 2018, n. 117. Cagno R. (2010), Una proposta di articolazione dei LEP per l'assistenza, cit., 330 - 355. [↑](#)
33. Jona E. (2020), Il servizio di anagrafe alle soglie della digitalizzazione, in Federalismi.it, vol. 18, 182-209; De Luca A. (2019), ANPR: la nuova anagrafe, in Lo Stato civile italiano, vol. 10, 37-40. [↑](#)
34. Come evidenziato dalla Relazione semestrale della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009, cit., art. 3, co. 5), proposta in Parlamento il 15 dicembre 2021, 23-24, [reperibile](#) all'indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/491?idLegislatura=18&categoria=016bis&tipologiaDoc=documento&numero=006&doc=intero> consultato il 3 luglio 2024. [↑](#)
35. Sul punto si veda Poggi A. (2024), Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli:

alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere, in *Federalismi.it*, vol. 3, 4-14, ove afferma che la responsabilità per la mancata tempestiva determinazione dei LEP è da imputare a tutti i Governi che si sono succeduti dal 2001, una individuazione oggi che è più difficile poiché legata ad una legislazione disordinata, “che si è affastellata nel tempo senza una logica e senza coordinamento ed in cui si trovano insieme determinazioni di analitiche prestazioni, obiettivi, etc. e che solo con acrobazie interpretative possiamo oggi ricondurre ad una definizione “giuridica” di LEP mai veramente effettuata (e neppure tentata) dal Parlamento.” [↑](#)

36. Sciancalepore C. (2020), Il federalismo differenziato tra difficoltà applicative e politiche regionali di fiscalità di vantaggio, in *Diritto e pratica tributaria*, vol. 4, 1393-1434; Carli M. (2019), Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di solidarietà, in *Federalismi.it*, vol. 22, 1-11; Letizia L. (2019), Dal “federalismo fiscale simmetrico” al “decentramento fiscale asimmetrico” nella prospettiva dell’autonomia regionale differenziata, in *Innovazione e Diritto*, vol. 1, 90-127; Pallante F. (2019), Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa, in *Federalismi.it*, vol. 20, 1-46; Antonini L. (2017), I segni del tempo: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?, in *Federalismi.it*, vol. 4, 1-18; Zanardi A. (2006), Il federalismo differenziato nell’articolo 116 della Costituzione: una breve nota, in *Federalismi.it*, vol. 22, 1-8. [↑](#)
37. Gallo F. (2024), Costituzione, Federalismo fiscale e autonomia differenziata, cit., 414-433. [↑](#)
38. Salerno G. M. (2023), Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata, in *Federalismi.it*, vol. 1-Editoriale, 4-15; Cuttaia F. G. (2023), I limiti dell’autonomia regionale differenziata da osservare in materia di tutela della salute, in *Federalismi.it*, vol. 26, 40-50. [↑](#)
39. D’Andrea A. (2024), Attenzione a non demonizzare l’autonomia regionale, inclusa quella “differenziata”, in *Federalismi.it*, Paper, 1-6, il quale evidenzia che fra le ragioni mosse da chi è contrario all’autonomia differenziata vi sarebbe il progressivo “abbandono di qualsiasi forma di solidarietà nazionale a vantaggio delle Regioni ed i territori economicamente e socialmente più svantaggiati e pertanto meno ricchi e già adesso privi di risorse sufficienti (sia quelle auto-prodotte sia quelle trasferite dallo Stato) e di servizi pubblici adeguati rispetto ad altre realtà territoriali prevalentemente collocate al nord del Paese”. [↑](#)
40. Flick G. M. (2024), Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi, in *Federalismi.it*, Paper, 1-7; Saitto F. (2010), La legge delega sul “Federalismo fiscale”: i Livelli Essenziali delle Prestazioni come misura economica dell’eguaglianza, cit., 2817-2842; Pankiewicz A. W. (2005), Federalismo e diritti sociali, cit., 40 ss. [↑](#)
41. Ferrara A. (2023), L’autonomia differenziata alla prova dell’attuazione, in *Federalismi.it*, Paper, 1-11. [↑](#)
42. La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è costituita da Ministri competenti nelle materie chiamate in causa dai compiti e dalle funzioni della Cabina di regia, oltre che dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell’UPI e dell’ANCI; Eurispes, La compiuta definizione dei LEP, in *Rapporto Italia*, n. 36/2024, 144-146. [↑](#)
43. Il CLEP, presieduto dal Prof. Sabino Cassese, si è insediato il 9 maggio 2023 ed originariamente era formato da n. 61 componenti, ma nel corso dei lavori hanno presentato le proprie dimissioni n. 11 componenti e ne sono stati nominati successivamente n. 6 nuovi. Fra i componenti vi era anche la Prof.ssa Elena D’Orlando, in qualità di Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. [↑](#)
44. Numerose critiche sono state mosse rispetto alla scelta di demandare il procedimento volto all’individuazione dei LEP a dei tecnici senza il diretto coinvolgimento del Parlamento. Secondo tali critiche i LEP dovrebbero essere “frutto di scelte politiche e non tecniche, occorre che siano individuati con un determinante coinvolgimento del Parlamento e non solo del Governo e siano stabiliti con atti di rango legislativo e non amministrativo (o comunque secondario)”: Spadacini L. (2023), L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023, in *Federalismi.it*, vol. 10, 218-230; Andriopoulou A. (2023), Autonomia differenziata e divari di cittadinanza, in *Federalismi.it*, vol. 23, 34-52. [↑](#)
45. Rapporto finale CLEP, 30 ottobre 2023, 41, consultabile all’indirizzo: <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf> consultato il 3 luglio 2024. [↑](#)
46. Andriopoulou A. (2023), Autonomia differenziata e divari di cittadinanza, cit., 34-52; Salerno G. M. (2023), Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la

- legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata, cit., 4-15; Spadacini L. (2023), L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023, cit., 218-230. [↑](#)
47. Nel caso in cui il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi, il Governo, se non intende conformarsi ai medesimi, trasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e/o modificazioni, corredate da ulteriori informazioni e motivazioni. Le Commissioni hanno poi 20 giorni di tempo per esprimersi sulle osservazioni, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato. (l. n. 86 del 2024, cit., art. 3, co. 2°, ultima parte). [↑](#)
 48. La Commissione tecnica per i fabbisogni standard è stata coadiuvata dalla SOSE Spa, dall'Istituto Nazionale di Statistica, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione delle regioni (CINSEDO). [↑](#)
 49. Salerno G. M. (2023), Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata, cit., 4-15. [↑](#)
 50. Bertagna G. (2011), Fabbisogni standard degli enti locali: è iniziato il monitoraggio, cit., 41 - 43. [↑](#)
 51. Strumento di calcolo che permette di analizzare la relazione tra due o più variabili (dipendente e indipendenti) e i relativi effetti, sul punto: Rizzi D., Zanette M. (2011), I fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani, in *Politica economica*, vol. 2, 219 - 254: "il fabbisogno di spesa di un comune viene identificato con il valore atteso non condizionato, il fitted value, della funzione di spesa stimata, e di conseguenza dipende dal valore corrente di tutte le variabili esplicative". [↑](#)
 52. Nelle funzioni di spesa per i servizi sociali si prende in considerazione la presenza - o meno - di strutture residenziali o semi-residenziali. Nelle funzioni di spesa per il trasporto pubblico locale si rileva anche se l'ente in analisi possiede un servizio metropolitana, tram, a fune, oltre al trasporto locale unicamente in gomma. Per un approfondimento sulla metodologia di calcolo utilizzato si veda: Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015), I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 2, 199 - 235. Inoltre è possibile reperire tutte le metodologie di calcolo adottate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze: <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html> consultato il 3 luglio 2024. [↑](#)
 53. Casamassima V. (2011), Assistenza sociale e federalismo fiscale tra costi, fabbisogni standard e livelli essenziali, cit., 56 - 69; Parlato S. (2013), Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei comuni, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. 1, 117 - 132. [↑](#)
 54. Di Ielsi G., Fiorillo F., Porcelli F. (2022), Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto, in *Moneta e Credito*, vol. 297, 11 - 40; Di Ielsi G., Porcelli F., Zanardi A. (2016), La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard, in *Economia pubblica*, vol. 1, 37 - 58; D'Auria G. (2014), La «revisione della spesa» nelle regioni e negli enti locali: a proposito di consumi intermedi, costi della politica, enti e società pubbliche, in *Il Foro Italiano*, vol. 9, colonna 2388. [↑](#)
 55. Fontana F., Rossi M. (2011), Spesa PA, arrivano i fabbisogni standard, in *Guida agli enti locali. Il sole 24 ore*, vol. 30, 69 - 71. [↑](#)
 56. Vignocchi C. (2014), I fabbisogni standard nell'esperienza dei comuni, in *RU Risorse umane nella pubblica amministrazione*, vol. 4-5, 59 - 66. [↑](#)
 57. Bertagna G. (2011), Fabbisogni standard degli enti locali: è iniziato il monitoraggio, cit., 41 - 43; Gavioli F. (2014), Note metodologiche e fabbisogni standard per Comuni e Province: le funzioni fondamentali, cit., 905 - 910; Parlato S. (2013), Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei comuni, cit., 117 - 132; Pozzoli S. (2011), Un federalismo senza costi standard. Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard, in *Azienditalia*, vol. 3, 213 - 217. [↑](#)
 58. che devono essere firmati dal Sindaco, dal Presidente della Provincia e dal responsabile dei servizi finanziari. [↑](#)
 59. Jorio E. (2011), Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo), in *Comuni d'Italia*, vol. 3, 32 - 38. [↑](#)
 60. Forti F. (2020), L'utilizzo degli indicatori dei Fabbisogni Standard per il benchmarking, cit., 22 - 32. [↑](#)
 61. reg.^{UE} n. 2018/1724 per enunciazione del principio "una tantum" nei considerando; l. 7 agosto 1990,

- n. 241, art. 1, co. 1°, art. 18; d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 7; Macrì I. (2023), Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only, in *Azienditalia*, vol. 1, 32-43; Galetta D. U. (2022), Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare, in *Federalismi.it*, vol. 7, 103-125; Mazzarella M., Ramotti C. (2022), Pandemia e governo digitale, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3, 415-423; Racca G. M. (2022), La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede, in *Diritto Amministrativo*, vol. 3, 601-639; Monica A. (2019), Lo Sportello Digitale Unico: uno strumento che può unire cittadini e amministrazioni europee, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, vol. 3-4, 477-496; Cons. St., sez. VI, 26 aprile 2024, n. 3794; T.A.R. Lazio - Roma, sez. IV, 12 ottobre 2023, n. 15143; T.A.R. Lazio - Roma, sez. III bis, 10 agosto 2023, n. 13259. [↑](#)
62. Jorio E. (2011), Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo), cit., 32 - 38. [↑](#)
63. Morigi P. (2014), La determinazione dei fabbisogni standard negli enti locali. Uno strumento utile per il benchmarking (e l'armonizzazione contabile), in *La finanza locale*, vol. 5-6, 65 - 67. [↑](#)
64. Parlato S. (2013), Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nei comuni, cit., 117 - 132. [↑](#)
65. Pozzoli S. (2011), Un federalismo senza costi standard. Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard, cit., 213 - 217. [↑](#)
66. Jorio E. (2011), Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo), cit., 32 - 38. [↑](#)
67. Forti F. (2020), L'utilizzo degli indicatori dei Fabbisogni Standard per il benchmarking, cit., 22 - 32. [↑](#)
68. Buttarelli G. (2022), L'interoperabilità dei dati nella Pubblica Amministrazione, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, L'Unità del Diritto - Collana del Dipartimento di Giurisprudenza, Roma, Roma Tre-Press, 141-146; Pezzullo C. (2022), Interoperability of law enforcement databases and the control of public funding at NRRP funding times, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 2, 475-489; Aldinucci M. (2021), L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni, in Cavallo Perin R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Torino, 225-231; Carullo G. (2021), Interoperabilità dei dati e riflessi organizzativi: il caso della conservazione digitale, in Cavallo Perin R. (a cura di) *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 251-260; Natale G. (2021), L'interoperabilità: il dialogo necessario tra il digitale e il diritto, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, vol. 2, 117-130; Carullo G. (2020), Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico, in Cavallo Perin R., Galetta D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 191-221; Borgogno O. (2019), Regimi di condivisione dei dati e interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I., in *Diritto dell'Informazione dell'Informatica*, vol. 3, 689-709; D'Ancona S. (2018), Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, vol. 3-4, 587-627; Carullo G. (2016), Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse, in *Concorrenza e mercato*, vol. 1, 181-204; Bonomo A. (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 301-374; Bonavita S. (2008), Il pluralismo informatico e l'interoperabilità documentale nella Pubblica Amministrazione italiana: profili informatico giuridico, in *Cyberspazio e diritto*, vol. 1, 3-64. [↑](#)
69. Carullo G. (2020), Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi. Informatici nel settore pubblico, cit., 117-130 [↑](#)
70. Carullo G. (2020), Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi. Informatici nel settore pubblico, cit., 191-221; Rossa S. (2019), Open Data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, vol. 4, 1121-1159. [↑](#)
71. La banca dati SISTER permette agli utenti la consultazione (effettuando visure, ricerche catastali, ispezioni ipotecarie) e l'aggiornamento telematico dei dati ivi caricati (l. 30 dicembre 2004, n. 311,

- art. 1, co. 374). Scarpino S. (2024), Catasto: semplificazione delle modalità di deposito dei tipi di frazionamento presso i Comuni, in *Azienditalia*, vol. 5, 670-675; Scarpino S. (2023), Le microzone catastali: nuova delimitazione nel caso di significative variazioni nel tessuto edilizio-urbanistico comunale, cit., 988-999. [↑](#)
72. Demichelis M. (2023), Il coordinamento delle informazioni geografiche territoriali per il governo digitale del territorio, in *Diritto amministrativo*, vol. 2, 407-440. [↑](#)
73. Scarpino S. (2023), L'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane: strumento indispensabile per il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, in *Azienditalia*, vol. 5, 731-736. [↑](#)
74. Barbieri L. (2023), Appalti pubblici e tecnologie di registro distribuito, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, vol. 24, 1485-1490; Bontempi V. (2023), L'esecuzione del contratto, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3, 339-344; Cancrini A. (2023), La programmazione e la progettazione, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3, 317-324; Carullo G. (2023), Piattaforme digitali e interconnessione informativa nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici, in *Federalismi.it*, 1-19; Marchese C. (2023), I percorsi intrecciati della trasparenza e della digitalizzazione nel Codice dei contratti pubblici, in *Urbanistica e appalti*, vol. 6, 721-718; Napolitano G. (2023), Il governo debole e asimmetrico dei contratti pubblici, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3, 378-384; Natale A. (2023), La Banca dati nazionale dei contratti pubblici e il suo funzionamento, in *Azienditalia*, vol. 7-S, 82-88. [↑](#)
75. Altì T., Barbieri C. (2023), La trasparenza amministrativa come strumento di potere e di democrazia, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 2, 809-831; Alberti I. (2022), La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati, in *Istituzioni del Federalismo*, vol. 2, 473-494; Caporale F. (2021), La parabola degli obblighi di pubblicazione, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 853-880; Cavallo Perin R. (2021), Pubblica amministrazione e data analysis, in Cavallo Perin R. (a cura di) *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 11-18; Costantino F. (2021), Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?, in Cavallo Perin R. (a cura di) *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 149-182; Falletta P. (2021), Lo Stato digitale. La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 2, 559-568; Tresca M. (2021), Lo Stato digitale. Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 2, 545-557; Nocelli F. M. (2020), L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive, in *Foro Amministrativo*, vol. 10, 1979-2015; Ponti B. (2019), La mediazione informativa nel regime giuridico della trasparenza: spunti ricostruttivi, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, vol. 2, 383-422; Rossa S. (2019), Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte, cit., 1121-1159; Savino M. (2019), Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico, in *Diritto amministrativo*, vol. 3, 453-495; Carloni E. (2016), Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione, in *Diritto amministrativo*, vol. 4, 579-622; Galetta D. U. (2016), La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storica, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, vol. 5, 1019-1065; Cardarelli F. (2015), Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, vol. 2, 227-273; Carloni E. (2005), Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni, in *Diritto Pubblico*, vol. 2, 573-600; Bombardelli M. (2002), Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 5, 991-1028; Cardarelli F. (2002), Le banche dati pubbliche: una definizione, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, vol. 2, 321-341; Corte Cost., 12 ottobre 2017, n. 212; Corte Cost., 4 maggio 2005, n. 172; Ad. Plen. 2 aprile 2020, n. 10; Cons. St., sez. VI, 19 maggio 2023, n. 5015; Cons. St., sez. V, 11 aprile 2022 n. 2670; Cons. St., sez. V, 3 agosto 2021, n. 5714; Cons. St., sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60; Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861; Cons. St., sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780. [↑](#)
76. Sorrentino E., Spagnuolo A. F. (2022), Open data per l'e-democracy, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 1, 273-282; Benetazzo C. (2020), ICT e nuove forme di interazione tra cittadino e

- Pubblica Amministrazione, in *MediaLaws*, vol. 2, 262-273; Moliterni A. (2019), La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri, in *Diritto amministrativo*, vol. 3, 577-615; Cauduro A. (2017), Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata, in *Diritto amministrativo*, vol. 3, 601-623; Cons. St. sez. V, 3 febbraio 2023, n. 1195; Cons. St., sez. III, 7 dicembre 2022, n. 10761; Cons. St., sez. V, 15 giugno 2021, n. 4644; Cons. St. sez. VI, 25 giugno 2018, n. 3907. [↑](#)
77. Ministero dell'Economia e Finanze e dalla società SOSE S.p.A. - ora Sogei S.p.A. (d.l. 22 giugno 2023, n. 75, conv. con modif. in l. 10 agosto 2023, n. 112, art. 18 bis). [↑](#)
78. <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it> consultato il 3 luglio 2024 [↑](#)
79. <https://www.opencivitas.it/> consultato il 3 luglio 2024 [↑](#)
80. Arisi M. (2022), Open Knowledge. Access and Re-Use of Research Data in the European Union Open Data Directive and the Implementation in Italy, in *The Italian Law Journal*, vol. 8, 33-73; Caso R. (2022), Open data, ricerca scientifica e privatizzazione della conoscenza, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, vol. 4-5, 815-836; Mastrolia A. (2022), Open data tra diritto, informatica e società, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia e Management*, vol. 3, 106-142; Sorrentino E., Spagnuolo A. F. (2022), Open data per l'e-democracy, cit., 273-282; Falletta P. (2021), Lo Stato digitale. La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi, cit., 559-568; Tresca M. (2021), Lo Stato digitale. Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione, cit., 545-557; Macrì I. (2021), Open data, open format trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni, in *Azienditalia*, vol. 8-9, 1431-1438; Galetta D. U. (2019), Open Government, Open Data e azione amministrativa, in *Le istituzioni del federalismo*, vol. 3, 663-683; Carullo G. (2019), Open Data e partecipazione democratica, in *Le istituzioni del federalismo*, vol. 3, 685-700; Ponti B. (2019), La mediazione informativa nel regime giuridico della trasparenza: spunti ricostruttivi, cit., 383-422; Orsoni G. (2019), Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi, in *Le istituzioni del federalismo*, vol. 3, 593-617; Rossa S. (2019), Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte, cit., 1121-1159; Casale O., M. Nguyen A. (2017), I Big Data e gli Open Data per l'evoluzione delle Smart Cities, in *Qualità*, vol. 4, 8-13; Carloni E. (2016), Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione, cit., 579-622; Pagnanelli V. (2016), Open Data e partecipazione democratica, in *Giornale di storia costituzionale*, vol. 31, 205-219; Cardarelli F. (2015), Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità, cit., 227-273. [↑](#)
81. Si veda da ultimo: Forti F. (2020), L'utilizzo degli indicatori dei Fabbisogni Standard per il benchmarking, in *Finanza e tributi locali*, vol. 7, 22 - 32. [↑](#)
82. Forti F. (2020), L'utilizzo degli indicatori dei Fabbisogni Standard per il benchmarking, cit., 22 - 32; Pierobon A. (2023), I fabbisogni standard nelle "Linee guida interpretative" e in correlazione al Metodo Tariffario ARERA: prime considerazioni ricostruttive del nuovo sistema, in *Azienditalia (Online)*, vol. 8-9, 1108 - 1119; Pierobon A. (2020), Il nuovo metodo dei fabbisogni standard per il servizio di gestione dei rifiuti: primi spunti, in *Azienditalia (Online)*, vol. 12, 1984-1954; Pierobon A. (2018), Le linee guida dei fabbisogni standard, in *Azienditalia (Online)*, vol. 25, 714 - 717 [↑](#)
83. Pierobon A. (2020), Il nuovo metodo dei fabbisogni standard per il servizio di gestione dei rifiuti: primi spunti, cit., 1984-1954 [↑](#)
84. Forti F. (2020), L'utilizzo degli indicatori dei Fabbisogni Standard per il benchmarking, cit., 22 - 32. [↑](#)
85. Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015), I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali, cit., 199 - 235. [↑](#)
86. Bergo M. (2019), Democrazia rappresentativa e accountability nella giurisprudenza costituzionale, in Balestrino A., Bernasconi M., Campostrini S., Colombini G., Degni M., Ferro P., Italia P. P., Manzetti V. (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia 28-29 novembre 2019, Napoli, Editoriale Scientifica, 335-364; Paradiso M. (2019), La mano visibile del bilancio nella finanza democratica, cit., 365-386; Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015), I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali, cit., 199 - 235; Saitto F. (2010), La legge delega sul "Federalismo fiscale": i Livelli Essenziali delle Prestazioni come misura economica

- dell'eguaglianza, cit., 2817-2842; Giarda P. (2001), Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, vol. 6, 1425-1484. [↑](#)
87. Sul punto vi è chi ritiene che sia "preferibile impiegare informazioni imperfette, ma correntemente prodotte piuttosto che puntare ad operazioni pilota una-tantum, difficilmente replicabili": Mastrogiuseppe P., Vignocchi C. (2012), Misurazione della performance e fabbisogni standard: un connubio che può funzionare, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. 3-4, 549 - 563. [↑](#)
88. Come confermato dall'adozione delle note metodologiche avvenuta nel corso degli anni, non ultima quella del 2024 in materia di asili nido, reperibili nell'apposita sezione del sito OpenCivitas: <https://www.opencivitas.it/it/note-metodologiche> nonché sul sito preposto alla rilevazione: <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>. [↑](#)
89. Mastrogiuseppe P., Vignocchi C. (2013), I fabbisogni standard di personale nella PA., in *Guida al pubblico impiego*, vol. 6, 41 - 45. [↑](#)

Il problema del terzo mandato dei presidenti regionali al crocevia fra le contraddizioni del diritto positivo e le indicazioni della cultura costituzionale

Marco Olivetti^[1]

ABSTRACT (ITA)

Il saggio affronta la questione dei limiti di mandato dei Presidenti delle giunte regionali nell'ordinamento giuridico italiano. L'analisi si sviluppa su due livelli distinti: da un lato, una riflessione sulla cultura costituzionale, con particolare attenzione alla storia costituzionale, al diritto comparato e al soft law internazionale e, dall'altro, l'esame del diritto positivo vigente nell'ordinamento italiano. La prospettiva adottata si propone di approfondire il tema, spostando il focus dalle contingenze politiche italiane a un quadro più ampio.

ABSTRACT (EN)

The essay deals with the issue of term limits for presidents of regional councils in the Italian legal system. The analysis is developed on two different levels: on the one hand, a reflection on constitutional culture, with particular attention to constitutional history, comparative law and international soft law, and, on the other hand, an examination of the positive law in force in the Italian legal system. The perspective adopted aims to deepen the subject by shifting the focus from Italian political contingencies to a broader framework.

Sommario:

1. Premessa - 2. Potere e tempo: cenni sulla legittimazione delle istituzioni rappresentative - 3. Il problema dei limiti alla rielezione degli organi di vertice dell'esecutivo nei regimi parlamentari: cenni - 4. I limiti alla rielezione dei Presidenti nei regimi presidenziali classici - 5. Alcuni dibattiti sui limiti alla rielezione dei Presidenti - 6. Sulla *ratio* dei divieti di rielezione - 7. I limiti ai mandati dei presidenti regionali in Italia: premessa - 8. (*Segue.*) Alcune indicazioni costituzionali - 9. (*Segue.*) La legislazione ordinaria statale, la giurisprudenza e le strategie di elusione - 10. A mo' di conclusione

1. Premessa

La questione dei limiti di mandato - o limiti alla rielezione - dei Presidenti delle giunte regionali nell'ordinamento giuridico italiano e negli ordinamenti regionali da esso derivati

ha ormai alle sue spalle una storia protrattasi per un quarto di secolo. Essa è per varie ragioni complessa e può essere esaminata da diversi punti di vista. In questa sede si seguirà un approccio che potrà apparire per certi aspetti 'strabico', in quanto volto a offrire due chiavi di lettura diverse: quella ricavabile dal diritto positivo vigente nell'ordinamento italiano e quella risultante da una riflessione condotta sul piano della cultura costituzionale. Si procederà cominciando da quest'ultima (parr. 2-6), per poi spostarsi sulla prima (parr. 7-10).

Occorre, però, precisare che le considerazioni che si svilupperanno sulla base della storia costituzionale, del diritto comparato e del *soft law* internazionale servono ad 'alzare lo sguardo', ad allargare la prospettiva rispetto a una micro-vicenda italo-italiana basata su ragioni di potere piuttosto misere, non certo a trovare soluzioni automaticamente trasponibili nel nostro ordinamento giuridico.

2. Potere e tempo: cenni sulla legittimazione delle istituzioni rappresentative

Se si vuole andare alla radice del problema in esame sul piano costituzionale, si può forse individuarla nella questione del rapporto fra potere e tempo.

Al riguardo, le soluzioni istituzionali di tipo monarchico valorizzavano all'estremo l'elemento della continuità e della durata, al punto da assumere come elemento caratterizzante la permanenza in carica a vita del titolare supremo dell'indirizzo politico, il monarca tradizionale, collocato in posizione di comando^[2].

La tradizione delle repubbliche, pur non escludendo in radice l'uso di tecniche monarchiche^[3], ha in genere incorporato come basilare l'idea della temporaneità delle cariche istituzionali: e questo dato si è rivelato particolarmente forte all'origine del costituzionalismo di fine settecento, sia nordamericano che francese.

Una angolatura particolare è necessaria per tenere in considerazione il rapporto fra tempo e istituzioni rappresentative, una volta che queste abbiano trovato un posto stabile all'interno delle monarchie, che ad esse hanno fatto ricorso in varie fasi, a partire dall'inizio del secondo millennio dell'era cristiana. L'esperienza inglese è al riguardo assai significativa, se si guarda al problema della frequenza della convocazione dei parlamenti e poi a quello della loro durata in carica. Mentre fino al 1641 la tradizione costituzionale britannica non aveva incorporato l'obbligo di convocazione periodica dei parlamenti e lasciava alla prerogativa regia ogni scelta sul punto^[4] (con la conseguenza che la convocazione dei parlamenti dipendeva dalle necessità politiche e finanziarie del governo del Re), il *Long Parliament* introdusse per la prima volta l'obbligo di convocare un parlamento almeno ogni tre anni^[5]. Abrogata pochi anni dopo la restaurazione monarchica^[6], tale norma fu reintrodotta alla fine del XVII secolo^[7] e fu poi affiancata da un'altra regola, volta a stabilire la durata massima triennale dei parlamenti, salvo elezioni anticipate a seguito di uno scioglimento o della morte del monarca. L'agitazione politica provocata dalla frequenza delle elezioni durante i regni degli ultimi monarchi Stuart indusse poi l'oligarchia *whig*, una volta consolidatasi al potere con l'avvento della dinastia Hannover, a prolungare la durata dei Parlamenti a sette anni (*Septennial act* del 1716), mantenendo l'obbligo di convocazione del Parlamento, che divenne pertanto un organo continuo^[8], a differenza dei parlamenti di molti Stati dell'Europa continentale, che caddero praticamente in disuso durante il XVII e il XVIII secolo.

La lunga durata dei parlamenti inglesi fu variamente contestata nell'età d'oro del

costituzionalismo inglese, ma sopravvisse fino al *Parliament Act* del 1911, anche se nel XIX secolo gli scioglimenti anticipati abbreviarono quasi sempre a sei o a cinque anni la durata delle legislature. Le critiche ai parlamenti settennali furono vivaci sia nelle colonie britanniche dell'America settentrionale che nel riformismo radicale inglese del XIX secolo. In America il pensiero radicale *whig* arrivò ad associare la democrazia alle elezioni annuali^[9] e di questo approccio vi è traccia anche tuttora nella Costituzione federale degli Stati Uniti, nella quale la Camera dei rappresentanti è eletta per un mandato di soli due anni. In Gran Bretagna gli *annual parliaments* furono, invece, una proposta del cartismo, ma rimasero anche l'unica innovazione cartista che non venne mai implementata^[10].

In ogni caso, con riguardo agli organi rappresentativi, la questione del rapporto fra potere e tempo si è manifestata come problema della durata in carica di questi organi e le risposte offerte nei vari ordinamenti si sono addensate attorno al tema della *frequenza delle elezioni*: ciò in ragione dell'esigenza di consentire all'elettorato di esprimere periodicamente il proprio orientamento politico e di evitare - o quantomeno di attenuare - la separatezza dei rappresentanti dai rappresentati. In tale sfera, la periodicità delle elezioni è stata per lo più ritenuta sufficiente ad assicurare la fluidità del rapporto rappresentativo e il divieto di rielezione dei membri dei parlamenti è una vera e propria rarità costituzionale: esso è stato previsto per quasi un secolo dalla Costituzione messicana del 1917^[11] ed è stato parzialmente soppresso nel 2014, quando è stata consentita - con effetto a partire dal 2018 - la rielezione immediata per un solo mandato^[12]. A livello di parlamenti substatuali, oltre che in Messico, il divieto immediato di rielezione dei membri dei parlamenti statali è stato, invece, previsto in alcune Costituzioni degli Stati Uniti^[13], ove il tema dei *term limits* è stato ampiamente discusso anche per i componenti degli organi parlamentari.

3. Il problema dei limiti alla rielezione degli organi di vertice dell'esecutivo nei regimi parlamentari: cenni

La questione si è, invece, posta in maniera diversa in relazione alla elezione degli organi di vertice del potere esecutivo. Invero, per i vertici degli esecutivi dei regimi parlamentari non sono stati in genere previsti limiti alla rielezione (parlamentare) o alla nuova nomina dei primi ministri. Del resto, nei regimi parlamentari i primi ministri e i governi non sono eletti direttamente dal corpo elettorale e non hanno un mandato predeterminato di durata certa e fissa, ma dipendono dalla fiducia della o delle Camere del Parlamento.

Com'è noto, la storia dei regimi parlamentari (tanto quelli dualisti come quelli monisti e persino quelle monarchie costituzionali a tendenza parlamentare che hanno preceduto storicamente il parlamentarismo dualista) ha offerto vari esempi di primi ministri rimasti in carica per lunghi periodi di tempo (assieme ad esempi di tipo opposto, come nei casi della Terza e della Quarta repubblica francese e del parlamentarismo italiano, sia statutario che repubblicano). Ma la flessibilità dei regimi parlamentari (e la natura a volte 'nascosta' della *leadership* dei primi ministri fino all'inizio del XX secolo^[14]) non ha in genere fatto emergere l'esigenza di limitare il numero dei mandati dei primi ministri.

E ciò non è avvenuto neppure nelle costituzioni del parlamentarismo razionalizzato che hanno dato notevole evidenza alla primazia formale del Cancelliere o del Presidente del Governo, come la Legge fondamentale di Bonn del 1949 o la Costituzione spagnola del 1978. Ovviamente, alla luce di quanto si proverà a sostenere nelle righe che seguono, è del tutto

legittimo interrogarsi sulla opportunità di introdurre limiti alla rielezione anche in questi ordinamenti, specie laddove la permanenza in carica dei primi ministri è fortemente protetta con meccanismi posti a tutela della stabilità di governo, come la sfiducia costruttiva.

Laddove, invece, vi è predeterminazione della durata in carica - come nel caso dei presidenti delle Repubbliche parlamentari, anche se non eletti a suffragio universale - i limiti alla rielezione, pur non essendo un dato assoluto, non sono infrequenti^[15].

In questo caso, l'esigenza di limitare la durata in carica del titolare di questo tipo di organi è stata avvertita in termini meno forti, in ragione, a nostro avviso, di un duplice ordine di fattori: da un lato, l'esigenza di garantire una certa continuità all'organo chiamato a rappresentare simbolicamente lo Stato - la c.d. supremazia in posizione^[16] -, ereditando un ruolo monarchico sopravvissuto nelle monarchie costituzionali o parlamentari; dall'altro, la disponibilità, da parte di questi organi, di poteri in genere limitati, ovvero l'assenza di funzioni di indirizzo politico o di una supremazia politica^[17].

Ciò spiega la diffusione della prassi della rielezione, laddove non vietata, in vari regimi parlamentari, fra i quali la Terza Repubblica francese, la Repubblica cecoslovacca fra il 1920 ed il 1938, la Repubblica italiana e la Repubblica federale tedesca.

4. I limiti alla rielezione dei Presidenti nei regimi presidenziali classici

La questione qui in esame presenta caratteri del tutto particolari riguardo ai capi del potere esecutivo eletti a suffragio universale e diretto, in particolare nei regimi presidenziali classici.

Invero, la Costituzione federale degli Stati Uniti del 1787 e le costituzioni presidenziali latinoamericane del XIX secolo non avevano originariamente previsto né l'elezione popolare e diretta del Presidente, né i limiti alla rielezione.

Del resto, negli Stati Uniti al Presidente non era stato inizialmente riconosciuta una posizione di guida politica così chiara come quella che si sarebbe delineata a partire dalla fine della prima e soprattutto della seconda guerra mondiale; inoltre, l'assenza di un limite alla rielezione del Presidente nel testo originario della Costituzione statunitense entrato in vigore nel 1789 era stata surrogata da un limite affermatosi per via convenzionale, in virtù del quale nessuno dei presidenti eletti per due mandati dall'entrata in vigore della Costituzione al 1940 cercò mai di ottenerne un terzo^[18].

In America latina, invece, l'imitazione del sistema statunitense è stata caratterizzata sin dall'inizio dal rafforzamento della posizione del capo dello Stato, sia in virtù di specifiche previsioni costituzionali, sia in ragione di fattori politici e culturali, che la dottrina giuridica e la storiografia hanno studiato da tempo. Così, man mano che l'elezione diretta del presidente si diffondeva negli Stati a sud del Rio Grande, apparivano i limiti costituzionali alla rielezione del Presidente, sia pure in varie forme, fino a quando il XXII emendamento (1952) ha condotto all'introduzione di un limite alla rielezione anche nella costituzione federale degli Stati Uniti. Così, durante il XX secolo, i limiti alla rielezione sono diventati una vera e propria caratteristica 'naturale' (anche se non essenziale)^[19] dei regimi presidenziali, al punto che la loro rimozione è stata talora ritenuta indizio di una

degenerazione non democratica del sistema politico.

Nei sistemi presidenziali classici si sono date storicamente diverse varianti del limite alla rielezione del Presidente^[20]. Alcune di queste varianti si sono succedute all'interno dello stesso ordinamento, a seconda che l'esigenza di consentire una maggiore continuità politica con la immediata rielezione prevalesse o risultasse cedevole rispetto alla spinta a evitare l'accumulazione di potere politico e la perpetuazione nella carica.

La norma più radicale è il divieto assoluto di rielezione dopo un solo mandato presidenziale, prevista in particolare in Messico, in reazione alle sette rielezioni di Porfirio Diaz a cavallo fra ottocento e novecento. Attualmente questo tipo di divieto è previsto dalla Costituzione colombiana^[21].

La prassi statunitense della proibizione della rielezione dopo due mandati presidenziali - poi normativizzata, come s'è detto, col XXII emendamento - ha ricevuto diverse formulazioni normative. La più rigida è il divieto assoluto di rielezione dopo due mandati, consecutivi o meno: è questa, appunto, la soluzione statunitense, poi replicata in Colombia fra il 2002 e il 2014. Meno rigida è la costituzione brasiliana: mentre il testo originario della Costituzione del 1988 (così come le costituzioni repubblicane precedenti, comprese quelle 'militari' del 1967 e del 1969) vietava la rielezione immediata del Presidente, la riforma costituzionale n. 16 del 4 giugno 1997 ha consentito la rielezione immediata del Capo dello Stato^[22], ma ha vietato la rielezione dopo due mandati consecutivi, consentendola, tuttavia, dopo l'intervallo di un mandato. Così Luis Ignacio Lula da Silva, presidente dal 2003 al 2010, è tornato alla presidenza il 1° gennaio 2023. Una ulteriore variante di questo tipo di limite si ritrova in due costituzioni substatali statunitensi, che prevedono un limite massimo di durata in carica per il governatore all'interno di un certo lasso di tempo: così la Costituzione del Montana e quella del Wyoming prevedono che la stessa persona possa occupare la carica di governatore dello Stato per un periodo massimo di 8 anni su 16, mentre quella dello Stato di Washington prevede un massimo di 8 anni in un periodo di 14 (in tutti questi casi il mandato del governatore è di 4 anni, dunque il governatore può essere rieletto al massimo una volta nell'arco di 16 o di 14 anni)^[23].

Una terza variante è il divieto di rielezione immediata, ma con possibilità di rielezione dopo l'intervallo di un mandato (è questa la soluzione accolta in Cile a partire dalla Costituzione del 1925 e confermata dalla Costituzione del 1980^[24], anche nella versione consolidata del 2005, oggi in vigore) o di due mandati (prevista dalla Costituzione venezuelana del 1961)^[25].

5. Alcuni dibattiti sui limiti alla rielezione dei Presidenti

I limiti alla rielezione sono stati assai discussi da vari punti di vista. Talora essi hanno dato corpo a una tradizione rigidamente antirielezionista, che si è spinta fino al punto di considerare tale divieto come un aspetto fondamentale del regime repubblicano: è il caso del Messico, a partire dalla Costituzione del 1917^[26]. Il che è ben comprensibile, se si considera che la Rivoluzione messicana - di cui quella costituzione è stata il principale prodotto normativo - è nata attorno al problema della rielezione^[27], o almeno ha trovato in essa un elemento catalizzatore.

La diffusione nel costituzionalismo globale delle teorie secondo le quali la revisione costituzionale incontra limiti^[28], variamente ricostruiti e configurati e spesso basati sullo

schema schmittiano della distinzione fra costituzione e legge costituzionale, ha sollevato il quesito sulla ammissibilità di leggi di revisione costituzionale volti ad eliminare i divieti di rielezione o a ridurne la portata. Le Corti supreme o costituzionali sono state così chiamate a pronunciarsi sulla compatibilità con i principi supremi dei rispettivi ordinamenti costituzionali di norme volte ad alterare le regole costituzionali sui divieti di rielezione.

Fra questi casi si possono segnalare due sentenze della Corte costituzionale della Colombia e una della Corte costituzionale dell'Ecuador. La Corte costituzionale colombiana ha ritenuto nel 2004 che una riforma costituzionale volta a consentire la rielezione immediata del Presidente per un secondo mandato quadriennale non fosse incompatibile con i limiti alla revisione^[29]; tuttavia cinque anni più tardi, la stessa Corte, di fronte a una revisione costituzionale volta ad eliminare ogni limite alla rielezione e a consentire la rielezione presidenziale illimitata, ha ritenuto che una modifica costituzionale di tal fatta avrebbe violato i limiti alla revisione costituzionale^[30].

Nel 2015, la Corte costituzionale ecuadoriana si è pronunciata in senso opposto a quest'ultima decisione, ritenendo che una revisione costituzionale che aveva eliminato i limiti alla rielezione originariamente previsti dalla Costituzione ecuadoriana del 2008 non solo non avesse alterato le caratteristiche fondamentali della Costituzione, ma, al contrario, avesse ampliato i diritti di partecipazione politica.

La posizione della Corte costituzionale ecuadoriana ha trovato zelanti ed interessati imitatori presso altri giudici supremi del subcontinente latino-americano. I casi più interessanti sono quelli dell'Honduras e del Nicaragua. In questi ordinamenti le Corti supreme si sono spinte a dichiarare incostituzionale il divieto costituzionale di rielezione del Presidente^[31] per contrasto con il diritto di partecipazione politica, oltre che con la libertà di espressione e di coscienza. Tali sentenze^[32] hanno permesso la rielezione del presidente dell'Honduras Juan Orlando Hernández nel 2017 e la rielezione indefinita di Daniel Ortega Saavedra^[33] alla presidenza del Nicaragua.

Tuttavia, la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, in una opinione consultiva, ha escluso che un diritto alla rielezione presidenziale indefinita possa essere ricavato dal diritto di voto dei cittadini e dal diritto ad essere eletti e ha ritenuto che i divieti di rielezione del Presidente previsti in vari ordinamenti latino-americani siano giustificati, fra l'altro, dall'esigenza di evitare che una persona "si perpetui al potere"^[34]. In particolare, la Corte interamericana ha osservato che:

"la permanencia en funciones de un mismo gobernante en la Presidencia de la República por un largo período de tiempo tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. La democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación, parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas. Por ende, no existen opiniones o tendencias que sean unánimemente aceptadas. Independientemente de si la persona en el poder cuenta con el apoyo de la mayoría de los votantes, los Estados deben siempre respetar y garantizar la libertad de expresión y derecho de participación política de las minorías. En este sentido, la Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser

discriminata por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos. Por lo tanto, este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

En segundo lugar, la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder. La debilitación de los partidos políticos tiene un impacto negativo en el funcionamiento democrático, ya que estos tienen un papel esencial en el desarrollo del mismo. Esto afecta el pluralismo político que debe existir en una sociedad democrática (...)”.

Di un certo interesse sono poi i rilievi formulati dalla Commissione di Venezia, che si è pronunciata più volte sui limiti alla rielezione dei presidenti relativamente a regimi presidenziali o semipresidenziali dell'Europa orientale^[35] e dell'area caucasica o sulla eliminazione di tali limiti. Nel Report adottato in tema di *Democrazia, limiti ai mandati e incompatibilità con le funzioni politiche* può leggersi:

“61. The theory of limitation of mandate has its followers as well as its opponents.

62. The critics say that the frequent replacement of the holders of public (political) functions in the country can have a negative impact on the quality and on the continuity of the public policies in the country and that it brings about major political uncertainty. The supporters of the limited mandate believe that it is a positive aspect of the system seen through the prism of an influx of fresh ideas, pluralism in political thought, avoidance of political domination and, most importantly, avoidance of the concept of irreplaceability in the political establishment.

63. It is a fact that the effects of the non-existence of limitations for the re-election of a member of parliament are widely softened by the activities of the opposition parties in parliament, as well as by the increased transparency and publicity that the democratic parliaments demonstrate through their activities. Perhaps these two conclusions identify the main reason why most constitutions foresee an unlimited possibility for re-election of members of parliament. Consecutively, we may draw the same conclusion vis-à-vis the re-election of ministers in coalition governments, contrary to homogeneous ones^[36].

64. Namely, unlike the homogeneous governments – most often single-party governments – the coalition governments have a greater possibility of controlling their members, as there is a stronger inter-party consensus to open the issue of political responsibility for what has been or has not been done.

65. The majority electoral model, where the election of holders of political functions is done directly by the electorate, is more likely to lead to the admissibility of an unlimited parliamentary mandate than a pure proportional model with closed lists where the political parties have the final word.

66. On the other hand, the unlimited mandate opens the door to the factual strengthening of the position of head of state in the parliamentary systems, and even more so in the semi

presidential systems. In the presidential systems, the unlimited mandate creates the danger of having a “republican monarch”.

67. In countries that have no democratic tradition and that do not have a developed civil society, the unlimited mandate of the Head of state could introduce a new “Caesar” or a new “Bonaparte”, regardless of the model of government.

68. The arguments against the limited mandate are most often concentrated around the idea that citizens have the right to say who will govern them, and that they are the only ones who have the right to a free and absolute choice of their politicians, and when the people want one person to lead them for a longer period of time, they should be allowed to have that right.

69. In this context, the critics say that public support usually favours those with greater political experience, which can be decisive for winning the election.

70. Due to the risks for the balance of powers and even for democracy as such involved in the possibility for the incumbent to be re-elected more than once, the Venice Commission reiterates its critical approach towards constitutional provisions allowing for more than one re-election of the head of state in presidential or semi-presidential systems”.

In un più recente rapporto sui limiti ai mandati, la Commissione di Venezia è giunta alla conclusione che:

“96. [...] the right to be elected is not an absolute right. Objective and reasonable limits may be placed on the right to be elected. Term limits which most representative democracies put on the right of the incumbent president are a reasonable limit to the right to be elected because they prevent an unlimited exercise of power in the hands of the President and protect other constitutional principles such as checks and balances and the separation of powers. The president has a duty to uphold the constitution and to protect human rights. The president cannot demand his/her political rights against the constitution. The limits on the president’s re-election do not therefore unduly restrict his/her human and political rights”^[37].

In ogni caso, la frode alla Costituzione, la riforma costituzionale e il colpo di Stato sono stati in più occasioni utilizzati per aggirare o eliminare i divieti di rielezione. Basterà citare qualche caso fra i molti che potrebbero essere evocati^[38].

L’esperienza argentina, nella quale il testo originario della costituzione liberale del 1853 escludeva la rielezione immediata^[39] (consentendo invece la rielezione dopo l’intervallo di un mandato^[40]), è stata modificata ben due volte per consentire a un presidente uscente di essere rieletto alla conclusione del suo mandato: la prima revisione - voluta dal presidente uscente Juan Domingo Perón in netta contrapposizione con l’opposizione - produsse la Costituzione peronista del 1949, poi abrogata da un regime militare nel 1956; la seconda, gestita consensualmente dal presidente Carlos Menem in accordo col suo predecessore Raúl Alfonsín (c.d. *pacto de los Olivos*), generò la riforma costituzionale del 1994. In entrambi i casi i testi costituzionali hanno annacquato la norma sulla rielezione con una serie di altre riforme relative alla forma di governo e ai diritti fondamentali, ma la ragione ultima della riforma costituzionale era permettere la rielezione immediata del capo dello Stato.

Non sono mancati casi in cui si è tentato di aggirare il divieto di rielezione con la candidatura alla presidenza di un parente stretto del presidente uscente: così l'elezione di Cristina Fernandez de Kirchner nel 2007 non ha aggirato alcun divieto, dato che il di lei consorte, Nestor Kirchner, era stato eletto nel 2003 e avrebbe potuto essere rieletto alla fine del suo primo mandato (in virtù della riforma costituzionale del 1994, sopra citata). Ma l'alternanza fra consorti alla presidenza avrebbe consentito di prolungare questo singolare caso di presidenzialismo familiare dopo le elezioni del 2011, nelle quali Nestor Kirchner - se rieletto nel 2007 - non avrebbe invece potuto ricandidarsi. Il che non avvenne per via della morte dello stesso Kirchner nel 2010. Dato che i casi di successione alla guida dello Stato fra membri della stessa famiglia si sono verificati in altri Paesi (ad es. in Sri Lanka con i fratelli Rajapaksa, nonché in India, anche se in quest'ultimo caso in un regime parlamentare)^[41], vi è qui una evidente lacuna nella forza normativa delle norme che vietano la rielezione. Anche le manovre politiche che in Messico hanno portato a ipotizzare le candidature delle *first ladies* Marhta Sahagun de Fox e Margarita Zavala de Calderón alla fine dei mandati dei loro consorti testimoniano che l'elusione del divieto di rielezione mediante candidatura di un parente stretto non è una mera ipotesi di scuola.

Ma il Messico offre anche un altro esempio, meno recente, di elusione delle norme sulla rielezione: è la vicenda del c.d. *maximato*, ovvero del dominio politico del presidente Plutarco Elias Calles (capo dello Stato dal 1924 al 1928) sui tre presidenti che gli succedettero nei sei anni fra il 1928 e il 1934^[42]: tale dominio era basato sia sul carisma di Calles come ultimo dei generali della rivoluzione messicana, sia sul suo controllo del partito in cui egli aveva tentato di canalizzare - istituzionalizzandola - l'eredità della rivoluzione (il Partito nazionale rivoluzionario, poi diventato Partito Rivoluzionario Istituzionale). Esso ebbe fine solo quando Lazaro Cárdenas fece esiliare Calles dopo la sua ascesa alla presidenza nel 1934.

I colpi di stato per consentire la rielezione di un presidente vietata dalla Costituzione sono addirittura un classico dell'eversione costituzionale: basta citare il notissimo esempio di Luigi Napoleone nel 1851, cui si possono aggiungere vari casi latino-americani recenti, fra i quali quello dell'autogolpe di Alberto Fujimori in Perù nel 1992, mentre la vicenda che ha riguardato Evo Morales nel 2019 è da ascrivere più correttamente alla fenomenologia della elusione costituzionale o della frode alla Costituzione, seguita da un colpo di stato volto in qualche modo a restaurare la legalità costituzionale violata^[43].

6. Sulla *ratio* dei divieti di rielezione

Ci si può ora chiedere se i dati affastellati nelle righe che precedono siano in grado di aiutarci a cogliere la *ratio* dei divieti rielezione e il loro 'posto' nel diritto costituzionale. Per quale motivo si può agevolmente arrivare a ritenere che - come si diceva sopra - i limiti alla rielezione siano (in una delle varie forme che si sono evocate) un elemento naturale dei regimi caratterizzati da elezione diretta e dalla durata in carica garantita dei capi degli esecutivi?

La risposta deve essere probabilmente duplice, ma essa deve essere preceduta da un breve richiamo degli argomenti in senso opposto, vale a dire favorevoli alla rielezione illimitata, che furono espressi durante il dibattito sulla ratifica della Costituzione federale statunitense. Essi si devono all'autorevole penna di Alexander Hamilton nel *Federalist Paper* n. 72, che reca la data del 21 marzo 1788^[44]. Ad avviso di Hamilton, anzitutto, la stabilità

nella conduzione del potere esecutivo è in sé un bene pregevole, in quanto stimola la “propensione e la volontà di bene agire durante il ... mandato” e offre “all’opinione pubblica il tempo sufficiente per bene osservare le conseguenze delle misure da lui adottate onde formarsi una idea basata sulla concreta esperienza dei suoi meriti intrinseci”. Sulla base di questa premessa, “la rielezione è ... necessaria per permettere al popolo, qualora veda buone ragioni per approvarne la condotta, di confermare il Presidente alla più alta carica così da prolungare l’utilizzazione dei suoi talenti e delle sue virtù e da assicurare al governo il vantaggio della continuità di una saggia condotta amministrativa”^[45]. Si tratta del tradizionale argomento anglosassone che sottolinea l’importanza dell’*accountability* nella democrazia rappresentativa.

Comunque, ad avviso di Hamilton, il divieto di rielezione (assoluto o limitato ad un certo periodo di tempo) diminuirebbe le ragioni che inducono un individuo a ben comportarsi, priverebbe la collettività dell’esperienza acquisita dal capo dello Stato nell’esercizio dei suoi compiti^[46], terrebbe lontani da una importante carica pubblica in quei periodi di emergenza in cui i loro servizi sarebbero necessari per il bene di tutti^[47] e, infine, finirebbe per “impedire costituzionalmente la stabilità dell’amministrazione”^[48].

Il pregio di questi argomenti^[49], che non può essere negato, pare però superato dai dati di esperienza che la storia dei poteri esecutivi legittimati democraticamente ha offerto dopo che la Costituzione degli Stati Uniti e le altre costituzioni presidenziali sono state viste alla prova dei fatti.

In primo luogo, va sottolineata la rilevante concentrazione di potere negli esecutivi eletti a suffragio universale e diretto, anzitutto per ragioni di carattere formale, vale a dire per la varietà e l’ampiezza delle prerogative riconosciute ai Presidenti, e in secondo luogo per le garanzie di durata in carica di tali organi.

Si deve notare, infatti, che le costituzioni presidenziali, anzitutto latino-americane, successive a quella degli Stati Uniti hanno in genere ampliato i poteri del Presidente rispetto a quelli previsti dalla Convenzione di Filadelfia.

Ma oltre ai poteri e alle garanzie di stabilità basati sul diritto, la carica presidenziale è stata ulteriormente rafforzata da vari fattori metacostituzionali. Fra essi si possono citare le tradizioni nazionali favorevoli al caudillismo e alla *leadership* forte proprie delle culture ispano-americane e il dato specifico dell’elezione a suffragio universale di un titolare unico del potere esecutivo, destinato più o meno fatalmente a diventare il *leader* della nazione. La collocazione del capo del potere esecutivo, in una posizione indipendente dalla maggioranza dell’organo legislativo (dunque al di fuori della logica del regime parlamentare) e con una durata in carica formalmente garantita (si è parlato al riguardo di *Regierung auf Zeit*), crea una situazione di forza politica fattuale capace di andare al di là delle - pur già ampie - attribuzioni formali del presidente previste in una data costituzione. Le facoltà metacostituzionali dei Presidenti^[50] consistono in vari tipi di *network* di potere, cristallizzati attorno all’autorità o all’autorevolezza di un *leader* politico consolidato nel suo ruolo.

In questo contesto, si può ritenere che la periodicità delle elezioni non sia una garanzia sufficiente ad assicurare, da un lato, un voto libero e genuino da parte dell’elettorato e, dall’altro, una reale apertura e competitività del processo elettorale. L’accumulazione del potere nelle mani dell’*incumbent* rischia, infatti, di rendere squilibrata ogni competizione

elettorale e di scoraggiare i migliori *competitors* per la carica politica di vertice, inducendoli a ricercare qualche forma di cooptazione da parte del 'capo' e dei gruppi dominanti raccolti attorno ad esso.

La *ratio* dei divieti di rielezione, pertanto, oltre che ad una esigenza non dissimile da quella che giustifica le norme sulle cause di ineleggibilità (assicurare la genuinità del processo elettorale, evitando gli squilibri derivanti dalla partecipazione alla competizione di soggetti che possano incutere non solo rispetto, ma anche *metus* all'elettorato), risponde a una esigenza sistemica di rilievo forse anche superiore: quella di garantire l'equilibrio del sistema costituzionale nel suo insieme, limitando nel tempo l'accumulazione di autorità politica nel capo dell'esecutivo, anche ostacolando la trasformazione di una *leadership* di tipo legale-razionale in una *leadership* carismatica. Il carisma che deriva dalla permanenza nel potere e dai *network* di interessi cristallizzati attorno al capo tende, infatti, a separare quest'ultimo dalla comunità politica che è chiamato a governare e consiglia di evitare che la stabilità si trasformi in eternizzazione. Per riprendere un linguaggio squisitamente costituzionalistico - in quanto ricollegato alle origini del costituzionalismo occidentale - è come se alle forme tradizionali di separazione dei poteri (verticale-madisoniana e orizzontale- montesquieuiana) se ne debba aggiungere una terza, radicata nella delimitazione temporale, volta a evitare lo slittamento in direzione monarchica, in cui le elezioni diventino un passaggio per lo più formale e automatico, volto a ungere nuovamente lo stesso *leader* carismatico.

7. I limiti ai mandati dei presidenti regionali in Italia: premessa

Sul piano del diritto positivo vigente in Italia, la questione dei limiti ai mandati dei presidenti delle Giunte regionali presenta una spiccata articolazione e ha sinora offerto la base per soluzioni diverse. La normazione di rango costituzionale offre alcune indicazioni che sembrano in armonia con quelle emergenti dalle riflessioni di cultura costituzionale sopra formulate, ma la loro traduzione operativa è stata costellata di contraddizioni e da veri e propri errori di diritto, sui quali ha fatto leva, da un certo momento in poi, la possente forza degli interessi politici e personali - il potere, insomma. Il quale del diritto e delle sue contraddizioni suole servirsi per disfarsi dei limiti alle sue scelte ed attività.

Anzitutto, appare necessario sgombrare il campo da un equivoco di fondo, relativo alla natura della forma di governo ad elezione diretta del primo ministro, cui sono a nostro avviso riconducibili tanto il sistema di governo in vigore a livello comunale (nonché, fino all'entrata in vigore della legge n. 56/2014, a livello provinciale), quanto quello in vigore per le Regioni ordinarie e speciali^[51] e per le Province autonome. È vero, infatti, che la natura di tale forma di governo è discussa in dottrina^[52], sia ai tempi della sua elaborazione sul piano teorico, sia una volta che ne è stata data traduzione operativa (legge n. 81/1993, leggi cost. n. 1/1999 e n. 2/2001, statuti regionali ordinari, leggi statutarie delle regioni speciali) e ciò vale a maggior ragione quando se ne tenta una traduzione per così dire spuria, magari in nome di interessi di partito a breve respiro^[53]. Ma se tale sistema va distinto dai regimi presidenziali classici^[54], non è però riconducibile ai regimi di tipo parlamentare (o "neoparlamentare"), costituendo, piuttosto, un tipo intermedio fra tali due sistemi, originato - come il sistema semipresidenziale - dalla loro ibridazione. Si tratta di un sistema che combina l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo con una garanzia assai forte della sua durata in carica per tutta la legislatura, rimessa al c.d. principio *simul stabunt simul cadent*.

Inoltre, nel modo poco equilibrato in cui tale sistema è stato attuato in Italia a livello regionale e comunale, esso garantisce al capo dell'esecutivo dell'ente territoriale una maggioranza nell'organo rappresentativo, che in fatto difficilmente può venire meno durante il mandato presidenziale e consiliare. Ciò è dimostrato dall'esperienza delle Regioni italiane ordinarie e speciali dal 2000 al 2025, ove le crisi di Giunta che hanno condotto all'anticipo delle elezioni sono state determinate solo da vicende personali e politiche che hanno coinvolto il presidente regionale, conducendo alle sue dimissioni. In tale sistema, i problemi di concentrazione dell'autorità politica e di durata in carica che hanno indotto a prevedere i limiti alla rielezione nei sistemi presidenziali sembrano sussistere con modalità non differenti. Come in tali sistemi, sul piano sia del *sein* che del *sollen* (un *sollen*, diciamo così, di sistema), qualche forma di *term limit* sembra affiancarsi al sistema di governo in vigore a livello comunale e regionale quasi come un *corollario* ad un teorema.

8. (Segue.) Alcune indicazioni costituzionali

La principale indicazione di diritto costituzionale in favore di un limite alla rieleggibilità dei presidenti regionali si trova nell'art. 9.4 dello statuto della Regione siciliana, introdotto in tale fonte dalla legge cost. n. 2/2001. Tale disposizione recita: "la carica di Presidente della Regione non può essere esercitata per più di due mandati consecutivi". L'opzione del legislatore di revisione è stata pertanto netta: al momento dell'introduzione dell'elezione diretta del presidente regionale siciliano, è stato previsto anche un limite alla sua rieleggibilità^[55]. È tuttavia singolare che la legge cost. n. 2/2001 non abbia proceduto in maniera analoga per le altre regioni a statuto speciale e province autonome per le quali, pure, ha introdotto l'elezione diretta: Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Provincia di Trento e Provincia di Bolzano. Per tali Regioni, la previsione di eventuali limiti alla rielezione rientra nell'ambito di competenza delle leggi statutarie.

Non solo: un limite di questo tipo non è stato introdotto neppure nella legge cost. n. 1/1999, che ha regolato in maniera incisivamente innovativa la forma di governo delle Regioni ordinarie - introducendo con norma transitoria e immediatamente operativa, ma derogabile dagli statuti, l'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali - e ampliato la sfera di competenza dell'autonomia statutaria. La questione del limite dei mandati, com'è noto, non rimase estranea ai lavori preparatori della legge costituzionale ora citata, ma il legislatore di revisione preferì lasciarla all'autonomia statutaria, di cui stava ampliando la sfera di competenza rispetto a quanto vi era incluso in base al testo originario della Costituzione^[56]. Era comunque chiaro dal dibattito parlamentare che la fonte competente a disciplinare la questione avrebbe dovuto essere lo statuto della Regione ordinaria, trattandosi di un meccanismo equilibratore della forma di governo^[57] e non di un profilo delle norme in materia di incompatibilità e di ineleggibilità del Presidente e degli altri membri della Giunta^[58], oltre che del Consiglio regionale, che la stessa legge cost. n. 1/1999 rimetteva alla sfera di competenza della legge statale di principio e della legge regionale di dettaglio, secondo il collaudato schema della competenza concorrente.

Tuttavia, questo dato risultante così chiaramente dai lavori preparatori è stato inopinatamente ignorato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2/2004^[59], nella quale il divieto di rielezione del Presidente della Giunta previsto nella delibera di statuto calabrese venne dichiarato costituzionalmente illegittimo con l'argomento che tale materia sarebbe dovuta rientrare non nell'ambito della competenza dello statuto regionale ma in quello della

legislazione concorrente ex art. 122, 1° comma. In tal modo, la sentenza n. 2/2004, oltre ad avviare la lettura decostruttiva dell'art. 123 Cost., successivamente estesa a tutto il titolo V^[60], ha posto un freno a una tendenza che sembrava delinarsi nei primi statuti regionali adottati dopo la riforma del 1999: che si muoveva proprio nel senso della previsione regione per regione di un limite alla rielezione del Presidente della Giunta. Si deve al riguardo sottolineare che quella sede di disciplina sarebbe stata più adeguata da diversi punti di vista: se è vero che la relativa scelta sarebbe spettata alle maggioranze politiche regionali - e quindi avrebbe potuto essere elusa nell'interesse di qualche "governatore" che aspirasse ad eternizzarsi al potere - è tuttavia anche vero che nella seconda stagione statutaria (avviata dopo le elezioni regionali del 2000) ciò appariva meno probabile. Non è un caso che il primo statuto approvato in quegli anni - quello calabrese - prevedesse effettivamente un limite alla rielezione^[61]. Inoltre, una volta prevista in statuto, la norma sulla rielezione non sarebbe stata agevolmente modificabile, in ragione della procedura prevista dall'art. 123 Cost., e in particolare della possibilità di richiedere un referendum oppositivo-confermativo sui progetti di legge di revisione dello statuto stesso: uno strumento che avrebbe potuto essere utilizzato dall'opposizione consiliare a un presidente che cercasse di rimuovere o aggirare il divieto di rielezione con una legge di revisione statutaria.

9. (Segue.) La legislazione ordinaria statale, la giurisprudenza e le strategie di elusione

Il clima favorevole alla previsione di limiti alla rielezione del capo dell'esecutivo regionale condusse comunque alla adozione dell'art. 2, 1° comma, lett. f) della legge n. 165/2004^[62], il quale, disciplinando le cause di ineleggibilità del Presidente della giunta regionale, stabilì che la legge regionale avrebbe dovuto prevedere la "... non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia". Questa disposizione, del tutto condivisibile nel merito alla luce dei ragionamenti formulati in queste pagine, offriva tuttavia il destro a una serie di obiezioni, che stanno alla radice della situazione attuale.

In primo luogo la disposizione, in base all'art. 122, 1° comma, Cost., era tenuta a configurarsi come un principio fondamentale in una materia di competenza concorrente^[63] ma era ben difficile ricondurla alla forma di una norma di principio^[64], quantomeno nel senso minimo da riconoscersi a tale fenomeno normativo, vale a dire quello di essere una norma generale suscettibile di più traduzioni normative diverse da parte della legislazione regionale di dettaglio. La norma ora citata appariva invece completa, restando alla legge regionale solo la scelta di riprodurla, con il conseguente dubbio sulla sua costituzionalità, dato che la legislazione ex art. 122, 1° comma, Cost. dovrebbe essere limitata ai principi ed insuscettibile di tradursi in norme di dettaglio e che i casi di principi fondamentali non suscettibili di specificazioni alternative, pur talora giustificati dalla giurisprudenza costituzionale, costituiscono una *contradictio in adjectis*.

Inoltre, l'art. 2, 1° comma, lett. f) della legge n. 165, pur essendo 'completa' non era autoapplicativa^[65], dato che era configurata non come un comando rivolto ai consociati e all'amministrazione, ma come un vincolo per il legislatore regionale, chiamato a renderla operativa: la legge di principio aveva pur sempre bisogno della norma regionale di dettaglio, anche se meramente riproduttiva e priva di discrezionalità. E ciò è dimostrato sul piano

storico-fattuale dalle vicende che hanno interessato questa disposizione nei due decenni trascorsi dalla sua entrata in vigore: essa è stata talora ignorata dalla legislazione regionale, talaltra recepita^[66], talaltra ancora recepita e poi modificata per eluderla^[67]. La dottrina ha attentamente seguito queste vicende, sottolineandone le contraddizioni.

La giurisprudenza di merito^[68] ci ha messo del suo, abbracciando un approccio formalista che può forse essere apprezzato in un tempo dominato dal sostanzialismo e dalla ricerca a tutti i costi della giustizia del caso concreto, ma che può apparire anche un modo per eludere la questione lasciandola nel campo dei rapporti fra forze politiche. Tale giurisprudenza ha evidenziato che, sino a quando le regioni non adottino la norma di dettaglio richiesta dall'art. 2, 1° comma, lett. f), della legge n. 165/2004, il limite alla rielezione non è operativo. Non solo: una volta che le Regioni adottino tale norma, essa vale solo *pro futuro* e non si applica ai mandati presidenziali già svolti e in corso di svolgimento. Su questo sfondo, i 'giochini' per aggirare i limiti ai mandati noti all'esperienza latinoamericana sono stati ampiamente riprodotti, in una desolante commedia degli inganni.

I governi nazionali, dal canto loro, hanno adottato su questo tema un approccio di *politique politicienne*, rinunciando a impugnare ex art. 127 Cost. le leggi adottate da maggioranze regionali loro omogenee (così fece il governo Renzi di fronte alla legge regionale marchigiana del 2015 e così ha fatto il governo Meloni di fronte alla legge regionale piemontese del 2023), salvo, di recente, impugnare norme analoghe adottate da maggioranze consiliari di segno opposto (questa la recente scelta del governo Meloni di fronte alla legge regionale campana del 2024).

Da ultimo la giurisprudenza costituzionale - per nulla immune da colpe in questa vicenda (si ricordi la sent. n. 2/2004) - è tornata sul punto con alcune importanti riflessioni che si possono leggere nella sent. n. 60/2023, e che è bene riportare letteralmente: "La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali"^[69].

Tali riflessioni hanno ad oggetto i limiti alla rielezione dei sindaci dei Comuni con più di 5000 abitanti prevista dall'art. 51, 2° co., del Testo Unico sugli enti locali, utilizzato come parametro della potestà legislativa regionale sarda in materia di sistema di elezione degli enti locali: pertanto, non può essere dato per scontato che esse possano essere utilizzate per il diverso fine di ritenere implicito in Costituzione un limite alla rielezione dei Presidenti regionali o per ritenere immediatamente operativa una norma di legge ordinaria - l'art. 1, 1° comma, lett. f) della legge n. 165/2004 - che la giurisprudenza di merito non ha sinora ritenuto tale. Si torna così allo strabismo fra le buone ragioni costituzionali dei limiti alla rielezione e i meandri del diritto vigente, creati dai diversi poteri dello Stato e delle regioni nell'arco di un quarto di secolo.

10. A mo' di conclusione

Non spetta ad un modesto osservatore indicare vie d'uscita da questo labirinto, soprattutto se per vie d'uscita si intendono acrobazie interpretative che un giudice dovrebbe utilizzare

per tagliare i nodi interpretativi esistenti. In particolare, alla Corte costituzionale non si deve richiedere la prestazione della giustizia nel caso concreto, ma un giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi. Le leggi regionali che aggirano i limiti di mandato ci paiono politicamente pessime e persino fraudolente: ma si tratta di una frode non rivolta direttamente contro la Costituzione, bensì contro una legislazione statale che a sua volta non è la *sedes materiae* più adeguata e non è configurata in maniera congrua rispetto ai crismi della legislazione concorrente.

Forse la soluzione, in un mondo ordinato, potrebbe essere una riforma costituzionale volta ad introdurre il limite in questione nell'art. 121 o nell'art. 122 Cost.^[70], come ipotizzato un quarto di secolo fa nei lavori preparatori della legge cost. n. 1/1999. Ma questo auspicio appare sicuramente eccessivo in un mondo - quello del diritto regionale italiano - che appare tutto fuorché ordinato.

1. Il contributo è stato presentato al Comitato di redazione della Rivista in data 31 marzo 2025; nelle more della pubblicazione è intervenuto il comunicato della Corte costituzionale del 9 aprile 2025, che dà conto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16 (recante *Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165*). Professore ordinario di Diritto costituzionale presso LUMSA, Roma. [↑](#)
2. Esposito C. (1960), *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, p. 227. [↑](#)
3. A parte i casi delle repubbliche oligarchiche premoderne, si può forse citare la proposta di Alexander Hamilton alla Convenzione di Filadelfia di eleggere a vita il Presidente degli Stati Uniti. [↑](#)
4. Più precisamente, si deve rilevare che alcune leggi medievali (del 1330 e del 1362) avevano previsto l'obbligo per il monarca di convocare ogni anno un Parlamento, ma non era stata prevista una procedura per implementare tale regola, con la conseguenza che la convocazione effettiva dei parlamenti rimase nelle mani del monarca. L'ampiezza del margine di discrezionalità di cui godevano i monarchi fu ben evidente durante i regni di Giacomo I e di Carlo I fra il 1603 e il 1640 e in particolare durante la c.d. *eleven years tyranny* (1629-1640), in cui nessun Parlamento fu mai convocato. [↑](#)
5. *Triennial Act*, 1641. Tale legge prevedeva, inoltre, una procedura di convocazione automatica del Parlamento qualora il Re fosse venuto meno ai suoi doveri. [↑](#)
6. *Meeting of Parliament Act*, 1664 (noto anche come *Triennial Act*, 1664). [↑](#)
7. *Triennial Act*, 1694. [↑](#)
8. La continuità del Parlamento fu peraltro assicurata anche sul piano convenzionale. Per un quadro dettagliato delle norme rilevanti si v. Randall J. G. (1916), *The Frequency and Duration of Parliaments*, in *American Political Science Review*, n.4, pp. 654-682, nonché Blackburn R. (1989), *The summoning and meeting of new Parliaments in the United Kingdom*, in *Legal Studies*, n. 2, pp. 165-176. [↑](#)
9. Si v. Wood G. S. (1969), *The Creation of the American Republic 1776-1787*, W.W. Norton, New York, 1993 (rist. dell'ed. 1969), pp. 160-161. [↑](#)
10. Si v. al riguardo Adams G. B. (1938), *Constitutional History of England*, Jonathan Cape, Toronto/London, pp. 448-449. [↑](#)
11. Si v. Dworak F. F. (a cura di, 2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Camara de Diputados-Fondo de Cultura económica, Città del Messico. [↑](#)
12. Si v. l'art. 59 della Costituzione messicana del 1917, come riformata dalla legge cost. del 10 febbraio 2014 [↑](#)
13. Maddex R.L. (1998), *State constitutions of the United States*, Congressional Quarterly, Washington D. C., p. XIII, p. XXVII ss.. [↑](#)
14. In questa sede può forse bastare l'evocazione dell'*efficient secret* della Costituzione inglese messo in evidenza da Walter Bagehot (1867), *The English Constitution*, nell'ed. della Fontana Library, VI rist., 1968, p. 65. [↑](#)
15. Si v. ad es. art. 29.2 Cost. francese del 1946, 54.2 L.f. tedesca del 1949; art. 10.3 L.f. ungherese del 2011; art. 39 Cost. Lettone del 1922 (massimo di otto anni consecutivi); art. 80 della Costituzione

- estone del 1992. [↑](#)
16. Esposito C. (1960), *Capo dello Stato*, cit., p. 232. [↑](#)
 17. Senza entrare in questa sede nel merito della questione, mi pare che nel regime parlamentare italiano la rielezione del presidente della Repubblica non offra il destro a particolari obiezioni, proprio in ragione delle funzioni di garanzia e di moderazione, ma non di direzione politica, che, almeno in circostanze ordinarie, ne caratterizzano il ruolo. [↑](#)
 18. L'unica eccezione è quella di Theodore Roosevelt, che cercò di ottenere un terzo mandato nelle elezioni del 1913, ma non fu rieletto. Si trattava, del resto, di una eccezione parziale, dato che il primo mandato presidenziale di Theodore Roosevelt era la prosecuzione del mandato del presidente McKinley, sicché egli fu eletto per la prima volta solo nel 1904 e comunque non si ricandidò nel 1908, dopo quasi 8 anni alla Casa Bianca. [↑](#)
 19. Per la distinzione fra elementi essenziali ed elementi naturali delle forme di governo v. L. Elia (1970), *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol., XIX, Giuffrè, Milano, p. 642. [↑](#)
 20. Per una classificazione non molto diversa da quella riportata nel testo si v. il Rapporto della Commissione di Venezia: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Term-Limits, Part. I, Presidents*, Adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), nr. 7: a) assenza di limiti alla rielezione; b) esclusione solo della rielezione immediata; c) divieto di rielezione dopo due mandati; d) divieto di rielezione immediata dopo due mandati; e) divieto assoluto di rielezione. [↑](#)
 21. L'art. 197 della Costituzione colombiana del 1991, in seguito a una riforma costituzionale adottata nel 2015, stabilisce che *"No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente"*. [↑](#)
 22. Si v. l'art. 43 della Cost. del 1891, l'art. 52 della Cost. del 1934, l'art. 139-I-a della Cost. del 1946, l'art. 146-I-a della Cost. del 1967 e l'art. 151 della riforma costituzionale del 1969 e l'art. 14-V della Cost. del 1988. Si v. al riguardo de Moraes A. (2013), *Presidencialismo*, Atlas, São Paulo, pp.114 ss.. [↑](#)
 23. Maddex R.L. (1998), *State constitution*, cit., p. XX e pp. XXIV ss.. [↑](#)
 24. Art. 25, 2° comma. Le disposizioni transitorie XIV e ss, prevedevano però un regime speciale volto a consentire la permanenza del generale Pinochet alla presidenza fino al 1990. [↑](#)
 25. Durante i 38 anni di vigenza di tale Costituzione, due presidenti furono rieletti: Carlos Andrés Pérez (1974-79 e 1989-92) e Rafael Caldera (1969-74 e 1993-98). [↑](#)
 26. Il divieto di rielezione è ora previsto nell'art. 83. Tale norma fu modificata nel 1927 per consentire la rielezione di Alvaro Obregón nel 1928, ma, dopo che questi venne ucciso prima del suo insediamento, il divieto venne reintrodotta e divenne un pilastro della strategia di istituzionalizzazione della rivoluzione perseguita da Plutarco E. Calles, assieme alla fondazione di un partito che raccogliesse tutti i leaders rivoluzionari. [↑](#)
 27. Si v. Madero F.I. (2006), *La sucesión presidencial en 1910*, 1980, ristampa Colofón, Città del Messico. [↑](#)
 28. Si v. Roznai Y. (2013), *Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea*, in *The American Journal of Comparative Law*, n. 3, pp. 657-719. [↑](#)
 29. Nel linguaggio utilizzato da tale Corte, la previsione della possibilità della rielezione per un secondo mandato non determinava una 'sostituzione' della Costituzione (che avrebbe richiesto la convocazione di una Asamblea costituente), ma ne costituiva una riforma, ammissibile secondo le norme procedurali costituzionalmente previste. [↑](#)
 30. Si v. Jaramillo Pérez J.F. (2016), *La reelección presidencial inmediata en Colombia*, in Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Constitución, democracia y derechos*, Bogotá, Dejusticia, pp. 238 ss.. [↑](#)
 31. Il divieto di rielezione previsto nella Costituzione dell'Honduras era accompagnato da un divieto di proporre la revisione di tale norma e persino di discuterla: "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública" (art. 239, 2° co.). Tale divieto era implementato

- dall'art. 330 del Codice penale dell'Honduras. [↑](#)
32. Si v. la sentenza della Sala costituzionale della Corte suprema dell'Honduras del 22 aprile 2015. [↑](#)
 33. Cfr. Salinas Maldonado (2009), C., *El Tribunal Supremo de Nicaragua da vía libre a la reelección de Ortega*, in *El País*, 21.10.2009, p. 1.8. Si v. inoltre la sentenza del 18 ottobre 2024 della Corte interamericana de Derechos humanos, caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua, (Fondo, Reparaciones y Costas), spec. nr. 33. [↑](#)
 34. Corte Interamericana de Derechos Humanos - *Opinión Consultiva OC-28/21* de 7 de junio de 2021 solicitada por la República de Colombia - *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*, nr. 84: "este Tribunal considera que los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes". Si v. altresì il nr. 119. [↑](#)
 35. Si v. i noti casi della Bielorussia, della Federazione russa e dell'Azerbaijan. [↑](#)
 36. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*, Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012). [↑](#)
 37. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Term-Limits, Part. I, Presidents*, Adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), nr. 96. [↑](#)
 38. Si v. Ríos Vega L.E.-Spigno I. (a cura di, 2020), *La Reelección en América Latina en el Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Città del Messico. [↑](#)
 39. Si v. l'art. 77, testo originario, di tale Costituzione. [↑](#)
 40. In effetti i presidenti Julio Argentino Roca (1880-1886 e 1898-1904) e Hypolito Irigoyen (1916-22 e 1928-30) furono effettivamente rieletti dopo un intervallo. [↑](#)
 41. Il fenomeno dell'intreccio fra vincoli familiari e *leadership* politica, proprio - anzi costitutivo - delle monarchie esibisce ormai numerosi esempi anche negli ordinamenti delle repubbliche rappresentative degli ultimi due secoli e meriterebbe uno studio comparato. Si possono menzionare una serie di casi asiatici che hanno visto vedove o figlie subentrare al potere a mariti o padri: fra l'altro, si tratta anche dei primi casi al mondo di donne presidenti o primi ministri (Bandaranaike e poi Kumaratunga nello Sri Lanka, Indira Gandhi in India, Corazon Aquino nelle Filippine, Benazir Bhutto in Pakistan, Yinglut Shinawatra e ora Paetongtarn Shinawatra in Thailandia, Khaleda Zia e Sheik Hasina in Bangladesh; limitatamente alla vicepresidenza: Sara Duterte nelle Filippine). Ma casi di un qualche interesse non sono mancati anche al cuore delle democrazie euro-atlantiche: da Bush a Clinton, da Trudeau a Kallas, da von der Leyen alla coppia Hollande-Royal fino a Charles e Louis Michel, per non citare che alcuni casi (e per tacere di regimi comunisti con deriva dinastica, come quello nordcoreano o quello cubano). Qui interessa solo notare che in taluni casi la successione all'interno di una famiglia potrebbe consentire di vanificare le finalità perseguite con i divieti di rielezione. [↑](#)
 42. Medin T. (1982), *El minimato presidencial: historia política del maximato 1928-1935*, Ediciones Era, Città del Messico, rist. 2003. [↑](#)
 43. I divieti di rielezione, si è visto, possono essere il risultato di una prassi o di una convenzione costituzionale, come nel citato caso degli Stati Uniti dal 1787 al 1952. Ma il divieto può trovare la sua sede anche in norme di diritto privato, come quelle stabilite dai partiti politici. Qui è fin troppo ovvio citare il limite dei due mandati parlamentari previsti nel Movimento cinquestelle italiano o quello dei tre mandati previsto dal Partito Democratico, ma si può aggiungere il ben più rilevante divieto di elezione per più di due mandati alla presidenza del Partito Liberaldemocratico del Giappone, che per circa mezzo secolo si è tradotto automaticamente in un limite alla permanenza in carica del Primo ministro giapponese, dato che la presidenza del LDP proiettava il suo titolare alla guida del governo nipponico. I divieti di rielezione stabiliti dai partiti politici ci riportano, però, ai regimi parlamentari, in cui, fra l'altro, non è infrequente il cumulo della posizione di leader del partito più forte con quella di primo ministro. Nei regimi presidenziali classici, invece, il presidente non può essere al tempo stesso anche capo di un partito, non solo in quanto le costituzioni gli impongono di rappresentare l'unità nazionale e non una forza politica, ma anche in quanto il consolidamento dei partiti e dei sistemi di partito è in genere un processo problematico nei regimi di tipo presidenziale. [↑](#)

44. Si v. ad es. l'edizione a cura di Ambrosini G.-Negri G.-D'Addio M. (1955), *Il federalista*, Nistri Lischi, Pisa, pp. 493-499. [↑](#)
45. *Ibidem*, p. 494. [↑](#)
46. *Ibidem*, p. 496. [↑](#)
47. *Ibidem*, p. 497. [↑](#)
48. *Ibidem*, p. 497. [↑](#)
49. Nonché di altri, in parte analoghi, sintetizzati efficacemente da Lupo N. (2024), *Il No al terzo mandato come garanzia costituzionale*, in *La rivista del mulino online*, 17 gennaio 2024. [↑](#)
50. Su tali facoltà, per il Messico, si v. Carpizo J. (1998), *El presidencialismo mexicano*, XIV ed., Siglo XXI editores, Mexico, e Id. (1983), *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, in Carpizo J. (a cura di), *Estudios constitucionales*, LGEM- Universidad Nacional Autónoma de México, Città del Messico, pp. 327-342. [↑](#)
51. ... con l'eccezione, come è noto, delle Regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. [↑](#)
52. Mi sono occupato della questione in tempi ormai lontani: v. Olivetti M. (1997), *L'elezione diretta del Primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parl, e di pol. cost.*, pp. 59-87 e Id. (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino-Arel, Bologna-Roma, pp. 223 ss.. [↑](#)
53. Quest'ultimo è, a mio avviso, il caso del progetto di legge costituzionale presentato dal governo Meloni sul c.d. premierato, sinora approvato dal Senato (A.S. 935, XIX legisl.) e attualmente all'esame della Camera dei deputati (A.C. 1921 XIX legisl.). [↑](#)
54. Nei quali, com'è noto, non sono di norma previsti né la sfiducia né lo scioglimento anticipato dell'organo legislativo-rappresentativo, pur se esistono eccezioni a questa regola di fondo, su cui v. Valadés D. (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México - El Colegio Nacional, Città del Messico, 2007. [↑](#)
55. Cfr. Pagano F.F. (2025), *Il divieto di svolgimento di un terzo mandato consecutivo per i Presidenti delle regioni alla luce delle previsioni dello Statuto speciale siciliano*, reperibile al seguente link www.forumcostituzionale.it, consultato in data 6 aprile 2025. [↑](#)
56. Su alcune di tali questioni, ho avuto modo di soffermarmi in tempi non recenti, sostenendo, fra l'altro, che il divieto di rielezione dei presidenti è un istituto giuridico che ha in comune con le cause di ineleggibilità, di cui ragiona l'art. 122 Cost., poco più del nome e che esso è, invece, un profilo della forma di governo regionale, con la conseguenza che la fonte competente a regolare la questione non è la legge statale di cornice con la connessa legge regionale di dettaglio, ma lo statuto della regione ordinaria ai sensi dell'art. 123: cfr. al riguardo Olivetti M. (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni ordinarie*, Il Mulino/Arel, Bologna/Roma, 2002, p. 257 e Id. (2005), *Commento alla legge n. 165 del 2004*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 1, p. 11-18. Accoglie questa tesi, fra gli altri, Cosulich M. (2008), *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti Statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, p. 279. [↑](#)
57. Lo stesso dicasi per eventuali norme sulla incompatibilità fra la posizione di consigliere regionale e di membro della Giunta. [↑](#)
58. Per una articolata analisi dei problemi posti dai limiti di mandato, se inquadrati nell'ottica delle cause di ineleggibilità, si v. Castelli L. (2009), *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in www.astrid-online.it, nonché in *Le Regioni*, n. 3-4/2009. [↑](#)
59. La quale continua ad apparirmi, anche a distanza di più di venti anni, assai peregrina (per ragioni spiegate in più sedi e che quindi non è necessario qui ripetere). [↑](#)
60. Il testo, letto alla luce della giurisprudenza costituzionale, risulta irricognoscibile se confrontato al suo significato originario. [↑](#)
61. Un residuo di questa propensione è l'art. 65, 5° co., dello Statuto della Regione Umbria del 2004, secondo il quale il Presidente può essere rieletto solo per un mandato consecutivo. Tale disposizione non fu impugnata dal governo al momento dell'adozione dello statuto umbro. [↑](#)
62. Su questa legge si v. fra gli altri Caravita B. (a cura di, 2005), *La legge quadro n. 165/2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano; Raveraira M. (2009), *Le leggi elettorali regionali*, Editoriale Scientifica, Napoli; M. Cosulich (2008), *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit.. [↑](#)
63. Sulla natura concorrente della competenza legislativa di cui all'art. 122, 1° co., Cost., si v. Cosulich M. (2008), *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., p. 212. [↑](#)
64. In questo senso Coduti D. (2015), *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in www.forumcostituzionale.it, Rassegna 6/2015 (6 luglio 2015). [↑](#)

65. Cfr. sempre Coduti D. (2015), *Il limite dei mandati*, cit. Sul problema dell'immediata applicabilità della norma si v. Galdi M. (2021), *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2021, pp. 649 ss.. [↑](#)
66. Art. 12.5 della legge reg. Toscana n. 51/2014. [↑](#)
67. Si v. le leggi regionali n. 5/2012, n. 5/2015 delle Marche, n. 12/2023 del Piemonte (artt. 5 e 34), n. 16/2024 della Campania. [↑](#)
68. Corte d'Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011 e Corte d'Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 453/2011. [↑](#)
69. Sent. n. 60/2023, nr. 8 del Cons. in diritto. [↑](#)
70. Per un analogo auspicio si v. da ultimo anche Arghittu A. (2025), *"Non c'è due senza tre (e il quattro vien da sé)"*. *Il limite del doppio mandato del presidente della regione alla luce della nuova disciplina elettorale della Campania*, in www.federalismi.it, 25 marzo 2025, pp. 45-47. [↑](#)

Audizione sulla proposta di legge regionale n. 54 “Norme per la pianificazione degli insediamenti logistici a rilevanza sovracomunale” resa nella seduta del 15 gennaio 2025 dinanzi alla II Commissione del Consiglio regionale del Piemonte

Carlo Alberto Barbieri^[1]

(ABSTRACT) ITA

Nel corso dell’audizione è stato espresso un giudizio positivo sulla proposta di legge regionale che tenta di integrare la logistica nel contesto della pianificazione territoriale. Si sottolinea, tuttavia, che la proposta è ancora settoriale e non affronta adeguatamente la problematica dei rapporti con il Piano Territoriale Regionale (PTR), con il Piano della logistica regionale e con le Zone Logistiche Semplificate (ZLS). Tali rapporti potrebbero essere rafforzati per migliorare la governance della logistica. Si rileva, inoltre, che la proposta non chiarisce l’uso dell’Accordo territoriale previsto dalla legge urbanistica e che essa lascia alcune incertezze dal punto di vista procedurale quanto alle varianti urbanistiche.

(ABSTRACT) EN

During the hearing, a positive opinion was expressed on the proposed regional law that attempts to integrate logistics into the context of territorial planning. It was stressed, however, that the proposal is still sectoral and does not adequately address the issue of relations with the Regional Territorial Plan, the Regional Logistics Plan and the Simplified Logistics Zones. These relations could be strengthened to improve logistics governance. It is also noted that the proposal does not clarify the use of the Territorial Agreement provided by the urban planning law, leaving some uncertainties from a procedural point of view.

A nome dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Sezione Piemonte e Valle d’Aosta, non possiamo che apprezzare il tentativo di questa legge di inserire una materia molto delicata, strategica e complessa, come la logistica, in un contesto di governo e di pianificazione del territorio.

Tuttavia, la proposta si configura (ancora una volta) come una legge settoriale. A nostro avviso sarebbe stato più convincente scegliere di implementare la legge sulla pianificazione del territorio del Piemonte, cioè la legge urbanistica n. 56 del lontanissimo 1977 che attende comunque di essere riformata e riattualizzata dopo la svolta del 2001 (modifica del Titolo V) e la trasformazione dell’urbanistica in governo del territorio.

Questa più organica strada non è stata imboccata dalla Pdl n. 54, immagino soprattutto per l'urgenza che il tema della logistica impone. Tuttavia, lo stile legislativo scelto, pur settoriale, appare quello di *avvalersi* della legge urbanistica n. 56 e non quello di modificarla di volta in volta e "qui e là". Questa specifica opzione va sottolineata positivamente, in quanto si discosta da una prevalente attività legislativa della Regione che predilige, invece, operare continue modifiche puntuali della legge n. 56 con interventi parziali spesso senza coglierne i necessari complessi nessi (come per esempio è stato in parte il caso della L.r. n. 7 del 2022).

In che senso la Pdl n. 54 *si avvale* della L.r. n. 56 invece di modificarla puntualmente dall'esterno? Nel senso che, ad esempio, le importanti discipline attribuite agli *Ambiti intercomunali di logistica* sono ricondotte alle attività di pianificazione del territorio come disciplinate dalla legge urbanistica n. 56.

Questa è una "notizia" positiva: non è così abituale assistere ad una esplicita e voluta chiamata in causa della pianificazione, come attività che risolve i problemi complessi e non che li complica (al punto tale di superarli con il ricorso a *deroghe*). Infatti, nella Pdl la logistica è governata con l'individuazione di *Ambiti*, la cui determinazione e poi gli atti urbanistici comunali o unionali che ne conseguono sono attribuiti alla pianificazione d'Area vasta, cioè delle Province e della Città Metropolitana.

Se dobbiamo, tuttavia, individuare un punto debole in questa condivisibile impostazione è che l'opportuno (e necessario a nostro avviso) rapporto con il Piano Territoriale Regionale (PTR) è del tutto marginale. Rispetto al PTR, che è in avanzata fase di aggiornamento (decorsi ormai più di tredici anni dalla sua entrata in vigore), sostanzialmente la Pdl si accontenta di dire che, nel demandare tutto ai Piani territoriali provinciali e al PTGM metropolitano si "tenga conto", del Piano Territoriale Regionale e del Piano paesaggistico.

La Pdl chiama in causa la pianificazione di settore (di trasporti e logistica soprattutto) della Regione chiedendo, anche qui, coerenza e dichiarando di essere attuativa in particolare di 4 azioni strategiche del Piano regionale della logistica, scelte perché maggiormente pertinenti. Un Piano della logistica regionale che riteniamo peraltro alquanto generico, poco esplicito e che dunque poco aiuterebbe le Province, la Città metropolitana e i Comuni a pianificare gli *Ambiti di logistica intercomunale* e ad agire in essi.

La Pdl fa inoltre cenno, ma troppo timidamente, alla Zona logistica semplificata (ZLS), di cui il Piemonte fa parte, così come è stata individuata dal Governo e consistente nel retroporto di Genova. Va ricordato che la ZLS riguarda Comuni idonei a muoversi e ad avvalersi di questa disciplina di sostegno della logistica nazionale e con un ruolo della Regione.

Il rapporto con le Zone logistiche semplificate dovrebbe essere rafforzato e reso più esplicito nella Pdl (che si limita a un "tenuto conto"), e proceduralizzato rispetto alla pianificazione e individuazione degli *Ambiti di logistica intercomunale*.

Il tema è rilevante perché la ZLS gode di vantaggi fiscali, economici e semplificatori, ma appare però sganciato dalla Pdl, nel senso che essa si limita a dire (forse anche un po' impropriamente) di *tener conto che gli Ambiti possono coincidere con la ZLS*; mentre, invece, andrebbe rafforzato e meglio inquadrato questo rapporto, valorizzando il fatto che con questa Pdl il Piemonte (la Regione e gli Enti di area vasta) si doterebbe di uno strumento in più per governare nell'ambito della Zona logistica semplificata stessa. Andrebbe, dunque, maggiormente esplicitato questo rapporto, così come andrebbe

enfaticamente la connessione fra la Pdl e il Piano Territoriale Regionale.

Per quanto riguarda l'aspetto più procedurale: secondo la Pdl gli *Ambiti* sono da riconoscere mediante "Accordo territoriale" e la realizzazione delle relative aree della logistica (sono oggetto della legge quelle di più di 40 mila metri quadrati), se necessario, sono sottoposte a "variante urbanistica". Anche questo è una prova di come ci si voglia *avvalere* della legge urbanistica n. 56. Ricordo, infatti, che l'Accordo territoriale è previsto (dal 2013) all'articolo 19-ter della legge n. 56. Tuttavia, questo strumento sostanzialmente non è ancora stato utilizzato (cioè in Piemonte si utilizza l'*Accordo di programma* dell'articolo 34 Testo Unico Enti Locali, che è però altra cosa). La Regione Piemonte, peraltro, non ha ancora disciplinato la modalità di realizzazione di un Accordo territoriale *ex art 19-ter* (ad esempio, con una DGR o altro un documento) o per applicare la "Perequazione territoriale" (art 19-bis della L.r. n. 56), giustamente richiamata nella Pdl. Sotto questo profilo la Pdl dovrebbe obbligare la Regione a disciplinare entro un preciso termine l'Accordo territoriale, oppure dovrebbe essere essa stessa ad approfittare di questo approfondimento sulla logistica per disciplinare l'Accordo territoriale (continuamente chiamato in causa e che dà il via alle varianti urbanistiche).

Nella Pdl le varianti ai PRG possono essere, secondo quello che abbiamo capito, le "varianti parziali" di cui all'art 17, comma 5, della L.r. n. 56 (e questo potrebbe anche avere un senso, considerando il ruolo, nella individuazione degli *Ambiti* mediante atti di pianificazione, delle Province e della Città metropolitana, che hanno competenza su tale tipo di Varianti) anche se, per aree logistiche di almeno quattro ettari di cui si occupa la Pdl, sembra più opportuna una variante strutturale per le implicazioni che comporterà. La "variante strutturale" (art 17, comma 4, della L.r. n. 56) avrebbe anche il vantaggio di attivare una procedura di Conferenza di copianificazione (art 15-bis L.r. n. 56) che coinvolge, non soltanto la Provincia competente e il Comune richiedente, ma anche la Regione (e la Soprintendenza per il rapporto con il PPR), per le ragioni che abbiamo detto prima di governo complessivo di questo settore così strategico.

La Pdl non chiama in causa - non so se del tutto volutamente - il ricorso alla "variante semplificata" di cui all'art 17-bis della L.r. n. 56 (e si tratta di un aspetto anche apprezzabile), che funziona con *Conferenza dei servizi* (e non mediante la *Conferenza di copianificazione*) secondo una tempistica accelerata. Facciamo osservare che quest'ultima variante risulta non richiamata perché il riferimento all'Accordo territoriale *ex art. 19-ter* della L.r. n. 56 non è una fattispecie prevista nell'articolo 17-bis (che rimanda, invece, all'Accordo di programma *ex art. 34* del TUEL).

La legge n. 56 sceglie con forza la copianificazione come metodo e procedura della pianificazione urbanistica, mentre l'articolo 17-bis percorre un'altra strada.

Bisogna essere chiari: se si sceglie la procedura ordinaria delle *Varianti parziali* e *Varianti strutturali* (ma allora va detto meglio!) allora la "Variante semplificata 17-bis" non è utilizzabile e applicabile, a meno che non si passi attraverso un procedimento gestito tramite lo *sportello SUAP* o che l'Accordo territoriale non sia interno o collegato in qualche modo a un Accordo di programma *ex art. 34* TUEL.

In conclusione, auspicando l'attenzione del legislatore regionale all'impegno per la riforma e attualizzazione della legge urbanistica regionale, si esprime una linea di apprezzamento

generale della Proposta di legge n. 54, con l'invito però alle indispensabili implementazioni fin qui esposte, quali ad esempio la disciplina dell'Accordo territoriale, la chiarezza sulle procedure, il rapporto con il PTR, ecc.

Anche a nome dell'Ordine Architetti di Torino, da ultimo segnaliamo che, per muoversi in modo utile all'interno di una nuova prospettiva come questa delineata dalla proposta di legge del Consigliere Rossi, occorrono una maggiore chiarezza e certezze procedurali per semplificare l'attività degli architetti, dipendenti pubblici e professionisti, che affiancano i Comuni. Il rinvio o l'omissione di alcuni aspetti può essere un problema che può determinare incertezze operative e l'attesa di successivi atti (DGR, Circolari, ecc.). Quindi, riteniamo che sia opportuno risolvere, già tramite la proposta di legge in discussione, gli aspetti procedurali necessari.

1. Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche per il Territorio-DIST, Politecnico e Università di Torino. [↑](#)

Politiche industriali e per l'innovazione in tempi turbolenti

Marco Cantamessa^[1]

(ABSTRACT) ITA

Il lavoro intende fornire un contributo al processo di progettazione di politiche regionali per lo sviluppo industriale e per l'innovazione in Piemonte. Esso si basa sulla messa a confronto tra recenti dinamiche che influenzano il contesto europeo e locale, e alcune peculiarità che, seppur con evidenze impressionistiche, paiono caratterizzare i presupposti e le modalità con cui si sviluppa oggi questo processo di policy-making. Nell'argomentazione che segue, si mettono in evidenza le possibili discrasie tra questo approccio e il nuovo contesto tecnologico ed economico, e si suggeriscono alcune dimensioni di intervento ritenute prioritarie, e legate soprattutto all'attrattività del territorio piemontese nei confronti di attori economici esterni, individui o imprese.

(ABSTRACT) EN

The paper intends to contribute to the process of designing regional policies for industrial development and innovation in Piedmont. It is based on a comparison between recent dynamics influencing the European and local context, and some peculiarities that, although based on impressionistic evidence, seem to characterize the assumptions and methods by which this policy-making process is nowadays developed. The following discussion highlights the possible discrepancies between this approach and the new technological and economic context, and suggests a few policy interventions, mainly related to the attractiveness of the Piedmont territory towards external economic actors, individuals and companies.

Sommario:

1. Un contesto globale, con riflessi locali. - 2. Alcune peculiarità nel dialogo tra stakeholders. - 3. In un contesto mutato, cambiare l'approccio? - 4. Alcuni spunti per il policy-making

1. Un contesto globale, con riflessi locali

Il contesto nel quale vive l'Europa e nel quale, di conseguenza, si trovano il nostro Paese e il Piemonte è oggi estremamente difficile da interpretare e governare. Se uno studente chiedesse di esemplificare un contesto storico di tipo VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex*,

Ambiguous)^[2], quello attuale si presterebbe mirabilmente a evidenziare tutte e quattro le dimensioni di “disordine”, che rendono difficile il comprendere, il decidere e l’agire a tutti i livelli: politico, aziendale, e anche individuale. Non solo queste dimensioni sono tutte presenti, ma riguardano i diversi ambiti della nostra società, soggetta - come è - a movimenti profondi e a cambiamenti dirompenti, che investono aspetti socioculturali, vedono l’emergere di grandi trasformazioni tecnologiche e industriali, indicano una strada che potrebbe portare ad acuire gli squilibri di tipo economico, e a cui si aggiungono le tensioni legate al quadro geopolitico e a una globalizzazione che mostra segni di “scollamento”^[3].

Su queste dimensioni d’analisi, l’Europa si è ritrovata molto più debole e in difficoltà di quanto non si ritenesse (o, forse, di quanto non ci si fosse illusi, confondendo gli intenti ambiziosi che sovente accompagnano le attività di *policy-making* con la cruda realtà). Il rapporto Letta^[4] e, soprattutto, il rapporto Draghi^[5], usciti nel 2024, hanno messo a nudo un’Europa nella quale la distanza tra il “potenziale e l’essere” e tra il “dire e il conseguire” impone non tanto, e non solo, un forte cambio di passo nell’implementazione delle *policy* esistenti, ma anche la necessità di verificarne l’efficacia e l’efficienza, eventualmente cambiandone impostazione laddove necessario, se non addirittura direzione.

Come è noto, il nostro territorio piemontese, pur con alcune non trascurabili differenze nei singoli territori che lo compongono, vive profondamente questa turbolenza, soprattutto nei riflessi legati all’attività economica^[6]. In particolare, si vede una forte incertezza legata alle tradizionali specializzazioni tecnologiche, come ad esempio l’*automotive*. In questi ambiti si deve affrontare il difficile vaglio tra le attività da considerarsi ormai al tramonto, quelle che possono ancora fornire valore economico se opportunamente sostenute, e quelle, invece, che possono condurre a veri e propri percorsi di rilancio e di crescita.

L’impatto sul sistema economico regionale di questa complessa transizione è ben rappresentato dagli studi comparativi della *performance* di differenti regioni europee, quali il *Regional Innovation Scoreboard*, focalizzati sulla capacità di innovazione come leva imprescindibile per la produttività e la competitività. Negli ultimi dieci anni, si osserva un progressivo peggioramento nel posizionamento relativo del Piemonte rispetto ad altre regioni italiane ed europee, assimilabili per storia e vocazione industriale^[7]. Le analisi mostrano un sistema regionale con una capacità di produzione scientifica superiore alla media europea per volumi e qualità, ma con un sistema industriale in grado di capitalizzare solo parzialmente questo *stock* di conoscenza, per seguire nuove traiettorie di sviluppo.

Al contempo, ed è il caso del settore aerospaziale, si osservano segni molto promettenti su specializzazioni che non solo hanno dinanzi prospettive di significativa crescita, ma che si fondano anche su radici e competenze significative. Quest’ultimo è un elemento importante, in quanto rassicura del fatto che queste prospettive non siano un qualcosa di improvvisato ed estemporaneo.

2. Alcune peculiarità nel dialogo tra *stakeholders*

In questo contesto complesso e articolato, si ritiene utile osservare alcune peculiarità che caratterizzano il dibattito che avviene in seno alla politica, e tra politica e *stakeholders*, nella regione piemontese. È doveroso premettere che quanto segue è frutto di uno sguardo “impressionistico” da parte di un osservatore attento e informato, e non è frutto di una ricerca sistematica e rigorosa. Peraltro, ciò potrebbe suggerire qualche interessante attività

di indagine, suffragata da adeguate metodologie di ricerca empirica.

In primo luogo, il dibattito piemontese sulle politiche industriali appare caratterizzato da una continua ricerca di “strategie”, generalmente intese nell’accezione tradizionale della politica industriale e che mira a scegliere, in modo relativamente “dirigista”, settori e attori sui quali investire^[8]. Ora, è difficile immaginare che questo *imprinting*, significativo soprattutto nell’area torinese, derivi da un’impostazione politica e ideologica comune alla classe dirigente che interviene in questo dibattito.

Da un lato, tale impostazione probabilmente deriva dalla spinta dell’Unione Europea, che da 15 anni circa richiede ai *policymaker* regionali la definizione di strategie che prevedano l’identificazione di tecnologie e ambiti industriali prioritari, secondo l’approccio della *Smart Specialization Strategy* (o S3), basata anche su tavoli di concertazione tra differenti *stakeholders* regionali^[9]. Tale approccio, condivisibile nella finalità di ricercare una allocazione efficace di risorse pubbliche limitate, può però dare origine ad alcune criticità: esso infatti si fonda su analisi “interne” ai sistemi economici regionali, limitando la valutazione di rischi ed opportunità connesse all’integrazione in dinamiche innovative di respiro internazionale, oltre a generare rilevanti costi di transazione.

Al netto della spinta che deriva dalla principale agenzia di finanziamento delle politiche regionali di sviluppo economico, è probabile che la tendenza a ricercare “strategie” sia anche figlia di una particolare e assai radicata cultura imprenditoriale, caratterizzata storicamente da una forte organizzazione verticale delle filiere produttive^[10]. In un simile contesto, molte imprese tendono a riconoscersi come “fornitori alla ricerca di committenti” (ai quali si mettono in evidenza le proprie competenze, per poi chiedere loro cosa sia opportuno produrre), e non invece come “produttori alla ricerca di clienti” (cui proporre prodotti sviluppati con decisione autonoma)^[11]. Da ciò deriva il desiderio di individuare un *dominus*, pubblico o privato, che non solo orienti l’attività di investimento e di impiego delle risorse ma che, addirittura, ne possa diventare lo sbocco commerciale.

Nel dibattito piemontese sulle politiche industriali emerge anche sovente quello che si potrebbe definire come il luogo comune del “fare sistema”. Questo termine viene impiegato non solo a proposito del vasto (e per alcuni versi assai confusionario) panorama di enti che, nel tempo, sono stati istituiti con l’obiettivo di favorire i processi di sviluppo industriale e di innovazione, ma viene anche usato dagli, e riferito agli, attori privati. L’obiettivo è senz’altro condivisibile, se finalizzato a creare sinergie tra attori aventi competenze e finalità tra loro complementari. Può, però, diventare inefficace, se non addirittura controproducente, se dovesse portare a processi decisionali che, ricercando a tutti i costi il consenso tra i diversi enti, porterebbero l’intero sistema al passo del più lento. Anche questo orientamento ha probabilmente radici storiche e culturali. Oltre alla tradizione industriale cui si è fatto cenno sopra, è possibile che abbiano un ruolo schemi culturali tipici della società sabauda, caratterizzata com’era da una élite nobiliare e militare intenta a ricercare soprattutto cooperazione, riconoscimento da parte del sovrano e stabilità^[12]. Per contro, sul territorio è sempre stata relativamente meno presente una società borghese e mercantile, composta da attori capaci di competere e cooperare liberamente e autonomamente in base alle circostanze del momento, e orientata non a ricercare la permanenza nello *status quo*, ma il successo e la crescita (al contempo accettando i possibili fallimenti).

Infine, si osserva come nel “sistema piemontese”, così come peraltro accade presso altre

regioni, sia abbastanza debole la presenza di meccanismi rigorosi di valutazione delle *policy* e delle iniziative, mentre vi sia una certa tendenza a orientare l'attenzione in base alle emergenze e alle parole-chiave del momento^[13]. Ciò ovviamente comporta il rischio di creare una stratificazione di *policy* e iniziative, di mantenere in vita quelle inefficaci, di non potenziare e investire adeguatamente in quelle che funzionano e, in aggiunta, di avviare ulteriori iniziative estemporanee che, di volta in volta, si spera possano risolvere e compensare le mancanze non pienamente comprese che hanno caratterizzato quelle precedenti.

3. In un contesto mutato, cambiare l'approccio?

Ipotizzando che la precedente analisi sia condivisibile, e che effettivamente vi siano alcune peculiarità storicamente radicate nel modo con cui, sui temi della politica industriale, viene condotto il dialogo politico e con gli *stakeholders*, e che queste influenzino i processi di *polycymaking* regionale, c'è da chiedersi se queste peculiarità siano adatte al contesto odierno, o se non richiedano un qualche mutamento.

In generale, il "dirigismo" e il "fare sistema" possono funzionare quando i *policymaker* godono di una chiarezza sul futuro tale da permettere un approccio vicino a quello che si potrebbe definire di "pianificazione". Ora, questa chiarezza può essere presente per due motivi. O ci si trova a operare in una condizione di stabilità, nell'ambito di paradigmi economici e tecnologici chiari e ben definiti. O, in alternativa, ci si trova in condizioni turbolente, ma il *policymaker* ritiene di disporre di risorse finanziarie, di meccanismi di governo e di un sistema socioeconomico tali da poter "plasmare il futuro" secondo i propri intenti. Ora, è abbastanza evidente che i cambiamenti tecnologici e industriali in atto sono tutt'altro che ben definiti. Più che dirigismo, essi probabilmente richiedono una "ricerca Hayekiana" distribuita. Non solo, questi cambiamenti potenzialmente dirompenti implicano dinamiche estremamente fluide e "darwiniane", con importanti flussi di ingresso e di uscita delle imprese sul mercato; dinamiche, queste, che mal si adattano a una cultura orientata al "fare sistema" tra gli attori *incumbent*. Infine, è evidente che i cambiamenti tecnologici in atto richiedano risorse finanziarie di diversi ordini di grandezza superiori alle risorse pubbliche disponibili^[14].

Vi è, inoltre, il rischio che la ricerca del "fare sistema" tra *incumbent* restringa lo sguardo al livello locale. Anche se il contesto attuale vede un rapido cambiamento, se non una disgregazione, nelle relazioni economiche internazionali, ciò non implica che si possa immaginare una qualche "autarchia". Soprattutto in un contesto locale in cui il tessuto imprenditoriale ha l'abitudine di ricercare dei "capifiliera", diventa ancora più necessario ricercare la sua integrazione in nuove catene globali del valore. Il fatto poi che queste catene del valore si stiano rapidamente riconfigurando^[15] potrebbe aprire nuove e interessanti opportunità di inserimento, che sono però da cogliere con immediatezza e con un approccio più "opportunistic", che derivante da una strategia formulata *ex ante*.

Infine, l'impostazione data al dialogo di *policy-making* rischia di non andare a incidere in modo sufficiente sull'*humus* che rende possibile lo sviluppo economico di un territorio, e che costituisce una precondizione affinché le politiche industriali possano poi attecchirvi. A questo riguardo vi è un pluridecennale dibattito accademico che discute se questo sviluppo dipenda da singoli individui (visione riconducibile a uno Schumpeter o a un Becker), oppure da un *milieu* culturale e istituzionale favorevole (visione più moderna, che richiama autori

come North, Mokyr e Phelps). Ai sensi pratici, è evidente che questi due fattori siano entrambi importanti, che siano tra loro sinergici, e che vadano entrambi coltivati. Soprattutto in situazioni turbolente, in cui è difficile prevedere quali tecnologie e settori “verticali” possano essere vincenti, è chiaro che è meno rischioso investire in fattori abilitanti trasversali, che più facilmente potranno essere ridispiegati in base alle dinamiche emergenti.

4. Alcuni spunti per il *policy-making*

Se si tirano le somme della discussione precedente, emergono due spunti di *policy* meritevoli di essere discussi.

Il primo è legato al tema del “post-PNRR”. Il Piano ha riversato in Piemonte risorse importanti in tempi molto compressi, e ha portato alla costituzione di nuove *bridging institutions* deputate a favorire l’implementazione di infrastrutture di ricerca e/o l’attuazione di programmi anche complessi di ricerca e innovazione. In teoria, ciascuna di queste iniziative dovrebbe assicurare una qualche forma di auto-sostenibilità al cessare dell’afflusso di fondi PNRR. È tuttavia evidente che la natura “sperimentale” che le caratterizza rende difficile che questo obiettivo sia raggiungibile da tutte quante. Sarà, pertanto, necessario assicurare l’implementazione di un sistema di valutazione serio e rigoroso, che sappia “misurare” ciascuna di queste entità sotto il profilo della sostenibilità e dell’impatto generato, così che si possano operare scelte efficaci in merito a quali di esse debbano essere sostenute in futuro, e quali invece vadano ridimensionate, aggregate, o anche soppresse^[16]. Non attuare ciò rischia di generare, in futuro, un sistema territoriale per l’innovazione ancora più complesso e confuso che in passato, privo però delle risorse economiche “straordinarie” che l’hanno generato e sostenuto, e composto da una pluralità di iniziative impegnate più a ricercare la propria autopropagazione che l’efficacia della propria azione.

Il secondo spunto di *policy-making* è, invece, relativo alla necessità di attirare sul territorio talenti e investimenti, tema che peraltro inizia negli ultimi anni a dare interessanti segnali di vivacità^[17]. Nello specifico, si tratta di favorire l’insediamento di una varietà di attori economici, affinché costituiscano collettivamente una significativa e diversificata massa critica di attività economica, che affondi le sue radici nelle competenze del territorio, e che le proietti a livello internazionale in settori emergenti e ne favorisca il progresso, anziché rischiare di vederle abbandonate a una progressiva stagnazione e obsolescenza.

I grandi gruppi multinazionali potranno essere interessati nel localizzare unità operative di dimensioni sia piccole che grandi, dal laboratorio di R&S ospitato in un campus universitario alla grande fabbrica, e con operazioni sia *brownfield* che *greenfield*. Fondatori di *startup*, o anche *scale-up* in fase di internazionalizzazione, potranno godere di iniziative di *soft landing* che permettano di insediare centri di R&S, attività produttive collegate a fornitori locali, e basi operative dalle quali sviluppare attività di *business development* a livello nazionale o europeo. Nello specifico, si tratterebbe di creare un più stretto e sinergico legame tra le politiche per l’innovazione e l’imprenditorialità *hi-tech* (quest’ultima, ad oggi, ancora relativamente marginale) e quelle per l’attrazione di investimenti esteri.

Come già accennato in un altro lavoro^[18], si tratta di riattualizzare le politiche di attrazione degli investimenti che furono all’origine dello sviluppo industriale del Piemonte nella

seconda metà del XIX secolo, cui oggi si possono aggiungere due interessanti leve. In primo luogo, la facilità di comunicazione che caratterizza il mondo attuale permette di offrire ai potenziali investitori di localizzare sul territorio unità operative anche di dimensioni limitate, per le quali sia più evidente la sinergia con le competenze disponibili sul territorio, riducendo il peso della decisione sulle dinamiche aziendali, e aumentandone i potenziali ritorni. In secondo luogo, la massiccia emigrazione intellettuale che ha caratterizzato il nostro Paese negli ultimi decenni ha costituito un bacino di potenziali talenti e imprenditori che, anche a causa di una globalizzazione in progressivo scollamento, potrebbero vedere con favore una prospettiva di rimpatrio.

Tutto ciò richiede però condizioni abilitanti. A parte la rapidità e l'efficacia dei processi amministrativi connessi alle operazioni di investimento e alle eventuali agevolazioni a esse connesse, si tratta di far sì che il territorio sia effettivamente attrattivo. E, tra i fattori di attrazione, uno tra i primi è senz'altro costituito dalla presenza di una forza lavoro competente e di alto livello, il che è collegato alle competenze già operative presso le imprese del territorio e alla qualità del sistema educativo^[19]. Si tratta, pertanto, di supportare il sistema educativo nel suo insieme, curando non solo i percorsi *core*, che vanno dalla primaria all'università. Le azioni di *reskilling* e *upskilling* nell'ambito della formazione continua, così come l'inserimento di giovani NEET in percorsi formativi, sono altrettanto importanti per assicurare un *milieu* attrattivo per le imprese^[20].

È evidente che le azioni di cui sopra ricoprono uno spettro di competenze ampie, che non sono relative al solo ente regionale, e richiedono pertanto il concerto dei diversi enti, pubblici e privati, che potrebbero porre in essere azioni sinergiche. Qui si evidenzia il senso virtuoso di una "policy di sistema" orientata a creare sinergie, e senza cadere nelle criticità discusse in precedenza.

1. Il contributo non è stato sottoposto a procedura di referaggio, in quanto riconducibile a un'area disciplinare diversa da quella cui afferisce la Rivista. Professore Ordinario, Dipartimento di Ingegneria Gestionale e della Produzione presso il Politecnico di Torino. [↑](#)
2. Per una interessante disamina di questo termine assai popolare, si veda ad esempio Taskan B., Junça-Silva A., Caetano A. (2021), *Clarifying the conceptual map of VUCA: a systematic review*, in *International Journal of Organizational Analysis*, 30(7), pp. 196-217. [↑](#)
3. Magnani M. (2024), *Il grande scollamento. Timori e speranze dopo gli eccessi della globalizzazione*, Milano, Bocconi University Press. [↑](#)
4. Letta E. (2024), *Much more than a market: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. European Council (<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>). [↑](#)
5. Draghi M. (2024), *A competitiveness strategy for Europe*. European Commission (https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en). [↑](#)
6. Il tema era stato trattato qualche tempo fa dall'autore in Cantamessa M. (2021), *Il PNRR e il rilancio del Piemonte tra opportunità e rischi*, in questa Rivista. [↑](#)
7. Per un'analisi degli indicatori utilizzati dal *Regional Innovation Scoreboard 2023* della Commissione Europea si veda https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard_en. [↑](#)
8. Tra i diversi, un esempio recente di questo approccio è rappresentato dal "Piano Industriale del Piemonte" presentato dalla Confindustria regionale nel gennaio 2025, documento che è reperibile al seguente link: <https://www.regione.piemonte.it/web/media/46311/download>. [↑](#)
9. Alcune informazioni di base sulle strategie S3 sono reperibili al seguente link: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/communities-and-networks/s3-community-of-practice/about

[t.en](#). Per approfondire il *background* intellettuale che ha portato a questa impostazione, ci si può riferire ai lavori dell'*Expert Group "Knowledge for Growth"* che l'ha concepita (https://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge_en.htm). [↑](#)

10. Nell'osservare un sistema industriale, è opportuno non limitarsi a guardare all'intensità dell'attività imprenditoriale, come viene sovente misurata dalle statistiche sulla natimortalità delle imprese, ma guardare alle diverse *tipologie* di imprenditori (ad esempio, Schumpeteriani vs. Kirzneriani oppure, rifacendosi alla classificazione di Baumol, innovativi-produttivi vs. replicativi-improduttivi vs. estrattivi-dannosi). Questi diversi orientamenti sono legati non solo a fattori individuali ma anche, e con forti persistenze temporali, al contesto che caratterizza una determinata regione. In particolare, risultano rilevanti gli aspetti di tipo culturale (Fritsch, M., Wyrwich, M. (2018), *Regional knowledge, entrepreneurial culture, and innovative start-ups over time and space—an empirical investigation*, in *Small Business Economics*, 51, pp. 337-353) e quelli di tipo istituzionale (Sobel, R.S. (2008), *Testing Baumol: Institutional quality and the productivity of entrepreneurship*, in *Journal of Business Venturing*, 23(6), pp. 641-655). [↑](#)
11. Il diverso posizionamento temporale tra l'emergere della domanda e lo sviluppo del processo innovativo è indicativo del legame tra stile imprenditoriale e modelli innovativi delle imprese (Calderini M., Cantamessa M. (1997), *Innovation paths in product development: an empirical research*, in *International Journal of Production Economics*, 51 (1-2), pp. 1-17). [↑](#)
12. Si veda, ad esempio, Barberis W. (1988), *La nobiltà militare sabauda fra corti e accademie scientifiche. Politica e cultura in Piemonte fra Sette e Ottocento*, in *Les noblesses européennes au XIXe siècle. Actes du colloque de Rome, 21-23 novembre 1985, Rome, École Française de Rome*, pp. 559-576. [↑](#)
13. Per esempio, nel settore delle *startup*, si è assistito a un certo altalenarsi dell'attenzione data a esse, oscillando dallo scetticismo al considerarle come elemento sufficiente a determinare lo sviluppo del territorio. In modo simile, si è passati dall'attenzione alle attività di "incubazione d'impresa" al luogo comune che "non basta incubare, bisogna accelerare", senza peraltro approfondire il significato tecnico dei meccanismi che sottendono a queste attività di "accelerazione", o i prerequisiti che possono renderli efficaci. [↑](#)
14. Per scendere nel concreto, un approccio "dirigista" richiede o il dialogo con *incumbent* forti, o la capacità di creare dei "campioni" da zero. Ora, nel contesto attuale, i primi sono messi in crisi dai cambiamenti dirompenti in atto e difficilmente sono in grado di affrontarli rapidamente e con successo. Sarebbe piuttosto necessario puntare su attori entranti, i quali però, per definizione, hanno difficoltà a partecipare al dialogo di *policymaking*. Per contro, ipotizzare la creazione *ex novo* di "campioni" richiederebbe risorse finanziarie eccessive. [↑](#)
15. In questo preciso momento storico, si osservano riconfigurazioni estremamente rapide e varie: le guerre commerciali tra Stati aprono a riconfigurazioni di tipo geografico (si cercano fornitori più vicini o collocati in Paesi dove siano meno forti le barriere tariffarie); i cambiamenti tecnologici, a riconfigurazioni architettoniche (i nuovi prodotti e servizi hanno architetture tecniche nuove, i cui sottosistemi devono essere realizzati da fornitori o di nuova costituzione, o che abbiano operato una riconversione produttiva); le dinamiche geopolitiche portano a spostare fortemente l'attività di investimento e spesa (si pensi al rinnovato interesse al settore della Difesa). [↑](#)
16. Trattandosi per lo più di iniziative che operano in ambiti a fallimento di mercato, è importante che le iniziative siano valutate non solo in base alla sostenibilità economica, ma anche in base all'impatto, purché questo sia misurato in modo rigoroso e oggettivo. Una esclusiva focalizzazione sui risultati economici rischierebbe, infatti, di distorcere gli incentivi posti ai loro gestori e la selezione operata dal *policymaker*. [↑](#)
17. Per un riscontro oggettivo, si veda il forte posizionamento della Regione nei *ranking* proposti dal servizio FDI *Intelligence* del *Financial Times* (<https://www.fdiintelligence.com/>). Questi risultati sono peraltro suffragati dalle molte e varie attività attratte in tempi recenti, e che vanno dai grandi investimenti produttivi alle diverse *startup* e *scale-up* con fondatori stranieri. [↑](#)
18. Cantamessa M. (2021), *Il PNRR e il rilancio del Piemonte tra opportunità e rischi*, cit.. [↑](#)
19. Sul legame tra sistemi educativi e attrazione degli investimenti, si veda ad esempio Kottaridi C., Louloudi K., Karkalakos S. (2019), *Human capital, skills and competencies: Varying effects on inward FDI in the EU context*, in *International Business Review*, 28(2), pp. 375-390. [↑](#)
20. Ottime scuole, istituti tecnici, enti di formazione post-secondaria e università non solo rendono interessante l'impiantare attività economica, ma anche vivere sul territorio con la propria famiglia.

Da questo punto di vista, potrebbe essere utile porre in essere azioni più ampie, finalizzate a rendere facile la vita degli *expat* sul territorio, dalle scuole internazionali alla diffusione del multilinguismo nelle attività di servizio. [↑](#)

Affidamento in house delle concessioni di grande derivazione di acqua ad uso idroelettrico: concorrenza e specialità regionale nella disciplina della Regione Autonoma Valle d'Aosta

Luca Geninatti Satè^[1]

ABSTRACT (ITA)

Il saggio esamina la questione del fondamento normativo della norma attuativa dello statuto speciale attraverso la quale la Regione Autonoma Valle d'Aosta intende consentire l'affidamento in house delle concessioni di grandi derivazioni di acqua ad uso idroelettrico, in deroga alla disciplina statale e in assenza di una competenza statutaria idonea a legittimare tale intervento (come avviene nella Provincia Autonoma di Trento). L'analisi di tale questione induce altresì alcune riflessioni sulla riconducibilità della materia alla produzione dell'energia o all'utilizzo delle acque.

ABSTRACT (EN)

The essay examines the question of the legal basis of the regulation implementing the special statute through which the Autonomous Region of Valle d'Aosta intends to allow the in-house awarding of concessions for large water derivations for hydroelectric use, in derogation of state regulations and in the absence of a statutory competence capable of legitimising such an intervention (as is the case in the Autonomous Province of Trento). The analysis of this issue also leads to some reflections on whether the matter can be attributed to energy production or water use.

Sommario:

1. Il quadro normativo di riferimento - 2. Le possibili forme di affidamento delle concessioni di grande derivazione ad uso idroelettrico - 3. I modelli di affidamento delle concessioni nelle autonomie speciali: (a) il caso della Provincia Autonoma di Trento - 4. (segue): (b) lo schema di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma Valle d'Aosta - 5. Le autonomie speciali fra tutela della concorrenza e disciplina dell'energia

1. Il quadro normativo di riferimento

Nell'ambito del complesso e articolato percorso che la normativa italiana ha compiuto in materia di regolamentazione delle concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo

idroelettrico^[2], il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito nella l. 11 febbraio 2019, n. 12 (di seguito, per brevità, il “Decreto n. 135/2018”, in gergo talora nominato anche “decreto semplificazioni”) ha sostituito il comma 1-bis dell’art. 12 del d.lg. n. 16 marzo 1999, n. 79 (di seguito, per brevità, il “Decreto n. 79/1999”, in gergo talora nominato anche “decreto Bersani”).

Il nuovo comma 1-bis dell’art. 12 ha stabilito che: *“Le regioni, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell’uso a fine idroelettrico, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, previa verifica dei requisiti di capacità tecnica, finanziaria e organizzativa di cui al comma 1-ter, lettera d): a) ad operatori economici individuati attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; c) mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. L’affidamento a società partecipate deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.”.*

2. Le possibili forme di affidamento delle concessioni di grande derivazione ad uso idroelettrico

La norma statale individua, dunque, tre possibili forme di affidamento delle concessioni di grande derivazione (in ciò parzialmente discostandosi dal modello generale di affidamento delle concessioni definito dalla Direttiva 2014/23/UE^[3]).

Accanto all’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, si ammettono l’affidamento a società mista (mediante gara c.d. “a doppio oggetto”) e il partenariato pubblico-privato.

Il modello della società mista va ricondotto all’istituto delle *“società a capitale misto pubblico privato”* (sintetizzato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in quello di una *“entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, la quale ha la ‘missione’ di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico”*)^[4].

Sulla base del (generale) criterio sistematico in base al quale *“a un enunciato normativo o a un insieme di enunciati normativi (tra loro assunti come collegati proprio ai fini della interpretazione “sistematica”) si deve attribuire il significato prescritto, ovvero non si deve attribuire il significato impedito, dal “sistema giuridico”*”^[5] (intendendosi per “sistema” l’insieme dei concetti che il legislatore adopera), si deve ritenere esistente nel diritto positivo una corrispondenza rigida tra concetti normativi e termini degli enunciati, e per conseguenza *“quando è certo o ritenuto tale il significato del termine x [...] in un enunciato, quel significato va attribuito a x in tutti gli enunciati in cui ricorre”*^[6].

Si può quindi assumere che la nozione di *“società a capitale misto pubblico privato”* cui si riferisce il citato art. 12, comma 1-bis, del d.lg. n. 79/1999 corrisponda a quella di una società detenuta congiuntamente da uno o più soci pubblici e da uno o più soci privati che ha per compito lo svolgimento di un’attività *“a favore del pubblico”*; una società, dunque, che si caratterizza (i) sotto il profilo soggettivo, per essere compartecipata dal pubblico e dal privato e (ii) sotto il profilo oggettivo, per avere quale finalità la realizzazione di attività che rispondono (direttamente o indirettamente^[7]) a un interesse pubblico.

In ordine al partenariato pubblico-privato, esso va indentificato (assumendo la natura mobile del rinvio normativo contenuto nel d.lg. n. 79/1999) con la “nozione” oggi disciplinata dall’art. 174 del d.lg. n. 36/2023, ossia la “operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche”: a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico; b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima; c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l’attuazione; d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Lo stesso art. 174 definisce una tassonomia del partenariato, distinguendo i) il partenariato pubblico-privato “di tipo contrattuale”, che include le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i quattro elementi precedenti e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela, e ii) il partenariato pubblico-privato “di tipo istituzionale”, che “si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e dalle altre norme speciali di settore”^[8].

Resta quindi esclusa la possibilità di affidamento diretto secondo il modello del c.d. “in house providing”, posto che tale modalità dev’essere esplicitamente prevista (in quanto la partecipazione di privati al capitale della persona giuridica controllata è ammessa solo se prescritta espressamente da una disposizione legislativa nazionale, in conformità dei Trattati ed a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporti controllo o potere di veto e che non conferisca un’influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata^[9]).

3. I modelli di affidamento delle concessioni nelle autonomie speciali: (a) il caso della Provincia Autonoma di Trento

La versione originaria del d.lg. n. 79/1999 prevedeva (all’art. 16, “Prerogative della regione autonoma della Valle d’Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano”) che rimanessero salve “le prerogative statutarie della regione autonoma Valle d’Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto ai commi 15 e 16 dell’articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481” e che le norme di attuazione degli statuti di tali organi potessero “definire norme anche indipendentemente dalla disciplina di cui ai commi 3, 6 e 7 dell’articolo 12”.

Questa norma era però stata abrogata dal comma 484 dell’art. 1, l. 23 dicembre 2005, n. 266 e la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione (in ragione del fatto che tale comma era stato dalle Regioni Campania e Friuli-Venezia, mentre la norma abrogata si riferiva alla peculiare posizione della Regione autonoma Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, difettando pertanto l’interesse delle ricorrenti^[10]).

Successivamente, il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, conv. dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, ha

disposto l'introduzione del comma 1-*octies* dell'art. 12, d.lg. n. 79/1999, norma la quale nuovamente sancisce che *“sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”*.

In questa prospettiva, la Provincia di Trento, con la l. 27 dicembre 2017, n. 205, ha modificato l'art. 13 dello Statuto speciale di Autonomia - in applicazione dell'art. 104 del medesimo Statuto - delineando una nuova cornice normativa in materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico.

Il comma 1 del nuovo art. 13 dello Statuto speciale stabilisce che *“nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, le Province disciplinano con legge provinciale le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti”*.

Questa previsione ha sostanzialmente consentito alla Provincia Autonoma di (ri)acquistare competenza in ordine alla definizione delle *“modalità e le procedure”* di affidamento delle concessioni.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha qualificato questa modifica come un *“singolare intervento riformatore”*^[11], riconoscendo tuttavia ha esteso *“la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico”*^[12], pur precisando che *“non si è al cospetto di una competenza legislativa concorrente di cui all'art. 5 dello statuto”*^[13], dovendosi intendere che la Provincia, che sulle concessioni per grandi derivazioni non legifera in regime di competenza concorrente, può invece intervenire tramite la *“competenza particolare”* di cui all'art. 13.

4. (segue): (b) lo schema di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma Valle d'Aosta

Questo peculiare fondamento della competenza legislativa non si rinviene nella Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Lo Statuto speciale (approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4) non include previsioni dedicate esplicitamente alla materia dell'energia (invece presenti nella disciplina della fase pre-statutaria, allorché alla Regione erano state riconosciute competenze amministrative in ordine alla gestione, a mezzo di aziende speciali, di servizi pubblici di natura industriale o commerciale, relativi ad acquedotti, impianti di energia elettrica: art. 12, comma 1, n. 10, del d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545).

Attraverso lo schema di norma di attuazione e armonizzazione, ai sensi dell'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, approvato dalla Commissione Paritetica per la Regione Autonoma Valle d'Aosta (trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 31 ottobre 2024 e sul quale il Consiglio Regionale ha espresso parere favorevole il 28 gennaio 2025), la Regione Autonoma ha inteso introdurre alcune disposizioni in materia di affidamento delle

concessioni di grande derivazioni, riconducendo tale disciplina all'attuazione delle competenze legislative riconosciute alla Regione dagli artt. 2, comma 1, lett. m) (acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico) e 3, comma 1, lett. d) (disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico).

Tuttavia (e come del resto esplicitamente riconosciuto dalla "Relazione illustrativa" al testo dello schema di attuazione), la disciplina prevista dallo schema è da ricondurre alla materia della competenza concorrente, ex art. 117, comma 3 Cost., riguardante il "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*".

In questa prospettiva, l'art. 3 dello schema di norma attuativa prevede che con legge regionale, da approvarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo stesso, siano disciplinate le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico, disciplina che, per espressa dizione (e dunque per auto-vincolo) della norma attuativa deve risultare "*in coerenza con quanto disposto dall'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79*" e mantenere comunque "*salvo quanto previsto*" dallo stesso decreto attuativo.

Quest'ultima clausola assume particolare rilievo rispetto alle possibili modalità di assegnazione delle concessioni, perché lo stesso art. 3 dello schema predefinisce tali modalità introducendo, aggiuntivamente rispetto all'esaminata terna dettata dal d.lg. 79/1999, anche l'affidamento "*a società a totale controllo pubblico, costituite per soddisfare preminenti interessi generali connessi alla produzione dell'energia nel territorio regionale, nel rispetto dei principi dell'affidamento in house*".

Attraverso questa tecnica normativa, la norma di attuazione non si limita, quindi, a consentire alla legislazione regionale di disciplinare le procedure di affidamento delle concessioni di grande derivazione contemplando anche l'affidamento *in house*; la norma di attuazione si estende infatti a prevedere direttamente questa modalità di assegnazione (previsione che, in forza della clausola secondo la quale il legislatore regionale può regolare l'affidamento delle concessioni "*salvo quanto previsto*" dalla norma di attuazione, non potrà essere modificata dalla legge regionale, alla quale viene di fatto sottratta la disciplina delle modalità di affidamento).

Come si vede, dunque, il disegno della Regione Autonoma comporta l'introduzione, da parte della stessa norma di attuazione, dell'ulteriore modalità di affidamento delle concessioni di grande derivazione costituita dall'*in house providing*: tuttavia, diversamente dal modello della Provincia Autonoma di Trento (ove la potestà legislativa in materia di definizione delle forme di affidamento di tali concessioni è stata inserita direttamente nello Statuto speciale), nel caso valdostano tale previsione è contenuta in una norma attuativa dello Statuto in assenza di un'esplicita previsione, in quest'ultimo, del potere di regolare le modalità di affidamento (essendo presente, nello Statuto valdostano, soltanto il citato riferimento all'utilizzo delle acque pubbliche a scopo idroelettrico).

Si pone, dunque, una questione di ordine sistematico (suscettibile di riverberare anche su profili concernenti il corretto riparto di competenze): ossia se la disciplina che lo schema della norma attuativa valdostana si propone d'introdurre sia ascrivibile alla materia dell'utilizzo delle acque o a quella della produzione di energia; nel primo caso, la potestà legislativa regionale trova primario fondamento nello Statuto speciale, e dunque nella

relativa disciplina attuativa che lo schema in discorso si propone di introdurre; nel secondo, la potestà regionale va invece ricondotta all'art. 117, comma 3 Cost., tenendo però conto che il menzionato art. 12, comma 1-*octies* del d.lg. n. 79/1999 (che pure la norma attuativa della Valle d'Aosta invoca come fonte attributiva della propria potestà derogatoria, in ordine alle modalità di affidamento, rispetto alla disciplina statale) fa salve *“le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”* (mentre, nel caso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, le competenze in materia di produzione di energia non sono incluse nello Statuto speciale).

E' appena il caso di rilevare che tale questione non attiene al diverso tema dell'ammissibilità di norme di attuazione c.d. *“praeter statutum”*: quest'ultimo tema, infatti, concerne le norme formalmente adottate mediante la procedura di attuazione degli statuti ma che, nella sostanza, svolgono una funzione integrativa delle disposizioni statutarie^[14]

Nel caso qui in esame, invece, si tratta dei limiti che la disciplina legislativa statale pone all'introduzione di regole derogatorie di quella stessa disciplina, limiti che si traducono nell'esigenza che tali deroghe siano riconducibili a una competenza prevista dallo statuto speciale.

In questo senso - quindi - la questione che assume rilievo non è quella dell'ammissibilità di norme di attuazione integrative dello statuto,^[15] ma quella della possibilità che le norme di attuazione introducano deroghe alla normativa statale laddove quest'ultima pretende, in tal caso, un fondamento statutario (il che significa, in altri termini, che l'astratta ammissibilità delle norme statutarie *praeter statutum* non è rilevante rispetto al fatto che tali norme non possano derogare la disciplina statale).

5. Le autonomie speciali fra tutela della concorrenza e disciplina dell'energia

La possibilità di procedere all'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico secondo modalità diverse e ulteriori rispetto a quelle dettate dall'art. 12 del d.lg. n. 79/1999 coinvolge inevitabilmente temi riguardanti la tutela della concorrenza.

Per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina della scelta dell'affidatario delle concessioni va ricondotta all'ambito materiale prevalente di questa materia, poiché *“la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, in quanto mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono state ricondotte all'ambito della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), di esclusiva competenza del legislatore statale”*^[16].

L'esclusività di tale competenza si traduce nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano^[17].

In questo senso, le disposizioni normative regolanti le procedure di affidamento, riconducibili nella materia della tutela della concorrenza, *“vanno ascritte all'area delle*

norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea"^[18].

Pertanto, in materia di procedure di affidamento delle concessioni, l'art. 117, c. 2, lett. e) Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale: la tutela della concorrenza, *"per sua natura, non. può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia"*^[19].

Da quanto sin qui rilevato deriva che alle Regioni non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale^[20]; e, secondo il costante orientamento della Corte Costituzionale, nemmeno le Regioni ad autonomia speciale possono dettare una disciplina da esse difforme^[21].

Sembrano dunque prospettabili due scenari alternativi.

Se la disciplina dell'affidamento delle concessioni di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico viene primariamente ascritta alla materia di competenza concorrente relativa alla produzione di energia, allora la potestà legislativa regionale resta normata dall'art. 117, comma 3 Cost.; in questa prospettiva, ai sensi dell'art. 12, comma 1-octies del d.lg. n. 79/1999 restano salve *"le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione"*, il che però presuppone (a voler intendere la seconda congiunzione come un'endiadi, o quanto meno come cumulativa) che anche gli Statuti speciali (come avviene nella Provincia Autonoma di Trento) e non soltanto le relative norme di attuazione (come invece accade nella Regione Autonoma Valle d'Aosta) attribuiscono esplicitamente alla Regione o Provincia Autonoma la potestà (derogatoria rispetto alla norma statale) di disciplinare le modalità di affidamento delle concessioni.

Se, invece, la disciplina dell'affidamento delle concessioni di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico viene ricondotta alla materia dell'utilizzo delle acque (al fine di ancorarne i fondamenti nelle previsioni esplicitamente contenute nello Statuto speciale della Regione Autonoma Valle d'Aosta), allora la clausola dell'art. 12, comma 1-octies del d.lg. n. 79/1999 potrebbe non essere sufficiente a garantire la legittimità di una norma regionale che facoltizzi l'affidamento *in house*, stante l'attrazione di questa disciplina entro la materia della tutela della concorrenza e considerato anche che, secondo la giurisprudenza costituzionale, nessuna delle competenze legislative primarie attribuite alle autonomie speciali risulta *"strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia"*^[22].

Scrutinando la già descritta modifica dell'art. 13 dello Statuto speciale di autonomia della Provincia Autonoma di Trento, la Corte costituzionale ha riconosciuto che quella disegnata dal nuovo testo dell'art. 13 dello statuto è una *"competenza legislativa primaria"*, che - come si è visto - costituisce una *"competenza particolare"* fonte della competenza provinciale a legiferare sulle concessioni di grandi derivazioni.

La questione aperta resta dunque se, in assenza di analoga previsione statutaria, la sola

norma di attuazione costituisca idoneo fondamento normativo per l'adozione, da parte della Regione Autonoma Valle d'Aosta, di regole derogatorie della disciplina statale.

1. Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università del Piemonte orientale. [↑](#)
2. Per alcune ricostruzioni sul tema si rinvia a M. A. Sandulli (2013), *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi*, 24/2013; A. Maestroni - M. De Focatiis (a cura di, 2012), *Politica energetica, regolazione e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali*, Milano; D. Florenzano - S. Manica (a cura di, 2009), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Trento; G. Napolitano (2003), *L'energia elettrica ed il gas*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano. In argomento, v. anche A.G.C.M., *Concessioni per lo sfruttamento di grandi derivazioni a scopo idroelettrico*, AS233, in *Bollettino settimanale*, anno XII, n. 11, 2 aprile 2002. [↑](#)
3. In argomento, S. Quadri (2015), *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, in M. De Focatiis, A. Maestroni, *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, Torino; v. anche Corte di giustizia UE nelle cause riunite C-458/14, *Promoimpresa Srl* e C-67/15, *Mario Melis e altri*. [↑](#)
4. Cons. Stato, AP, 3 marzo 2008, n. 1. In argomento sia consentito rinviare a L. Geninatti Satè (2017), *Il nuovo testo unico in materia di società a partecipazione pubblica: verso la definizione di uno statuto speciale delle società pubbliche*, in *Nuovo Dir. Soc.*; sul tema, v. inoltre, *ex multis*, M. Cammelli - M. Dugato (a cura di, 2008), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino; G. Napolitano (2003), *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè; F. Trimarchi (a cura di, 1999), *Le società miste per i servizi locali*, Giuffrè; D. Sorace (1997), *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, p. 51 ss.; V. Mazzarelli (1987), *Le società per azioni con partecipazione comunale*, Giuffrè. [↑](#)
5. G. Tarello (1980), *L'interpretazione della legge*, in A. Cicu - F. Messineo - L. Mengoni (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, tomo 2, Milano, p. 375. [↑](#)
6. *Ivi*, p. 377. [↑](#)
7. Sul tema del perseguimento diretto o indiretto dell'interesse pubblico, e sulla sua rilevanza rispetto all'attività amministrativa esercitata per il tramite di società, si rinvia, *ex multis*, a U. Allegretti (1969), *L'imparzialità amministrativa*, Padova, pp. 136 ss.; M. Dugato (1996), *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, pp. 61 ss.; S. Civitarese Matteucci (1997), *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, p. 143; A. Massera (2003), *I contratti*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, Milano, pp. 1547 ss.; M. R. Spasiano (2004), *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*; F. Cangelli (2004), *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Torino; F. G. Scoca (2008), *L'attività amministrativa*, in *Dir. Amm.*, Torino, p. 95. [↑](#)
8. Sulle implicazioni di questa tassonomia sia consentito rinviare a L. Geninatti Satè (2025), *La nuova disciplina dei contratti pubblici fra regole e correttivi*, Torino. [↑](#)
9. In argomento, Cons. St., sez. I, 7 maggio 2019, n. 1389; C. Giust. UE, Sez. IX, 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19; Corte cost., 18 giugno 2020, n. 100. [↑](#)
10. Corte cost., 14 gennaio 2008, n. 1. V. S. Manica (2008), *Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1*, in *"Federalismi.it"*, 9/2008. [↑](#)
11. Corte cost., 22 marzo 2022, n. 117. [↑](#)
12. *Ivi*. [↑](#)
13. *Ivi*. [↑](#)
14. Cfr. M. Cosulich (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli. [↑](#)
15. Ammissibilità riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale: cfr., p.e., Corte cost., 19 giugno 1998, n. 213. [↑](#)
16. Corte cost., 10 dicembre 2007, n. 430. [↑](#)
17. Corte cost., 29 luglio 2008, n. 320. [↑](#)
18. Corte cost., 18 ottobre 2016, n. 236; in termini, Corte cost., 3 luglio 2013, n. 187; 27 febbraio 2013,

- n. 36; 21 febbraio 2012, n. 74; 22 novembre 2011, n. 328; 7 giugno 2011, n. 184; 4 aprile 2011, n. 114; 9 giugno 2010, n. 221; 8 febbraio 2010, n. 45. [↑](#)
19. Corte cost., 12 dicembre 2007, n. 443. [↑](#)
20. Corte cost., 2 novembre 2009, n. 283. [↑](#)
21. Cfr., *ex multis*, Corte cost., 26 gennaio 2021, n. 16; 5 maggio 2020, n. 98; 28 gennaio 2020, n. 39; 18 ottobre 2016, n. 263; 27 febbraio 2013, n. 36; 22 novembre 2011, n. 328; 17 dicembre 2008, n. 411; 30 luglio 2008, n. 322. [↑](#)
22. Corte cost., 3 dicembre 2012, n. 275. [↑](#)

L'illegittimità costituzionale dell'accentramento regionale delle funzioni aziendali di reclutamento del personale sanitario (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 2024)

Gloria Sdanganelli^[1]

(ABSTRACT) ITA

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 202 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della Regione Puglia che trasferivano integralmente a un'agenzia regionale le competenze sul reclutamento e sulla gestione del personale sanitario. La Corte ha ritenuto che tali funzioni rientrino nell'autonomia organizzativa delle aziende sanitarie, in coerenza con il principio di legislazione concorrente nella materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.) e con le norme-quadro che definiscono i principi fondamentali (d.lgs. n. 502 del 1992). Ha dichiarato, invece, infondate le questioni riguardanti l'attribuzione all'ente sovra-aziendale di funzioni consultive e di accreditamento sanitario, in quanto riconducibili alla disciplina regionale. La decisione offre spunti di riflessione sulle diverse esperienze regionali di centralizzazione delle assunzioni, inclusa la compatibilità del modello "Azienda Zero" con il quadro costituzionale e con i meccanismi di coordinamento nella rete sanitaria regionale.

(ABSTRACT) EN

The Constitutional Court, in its ruling no. 202 of 2024, declared unlawful the provisions of the Region of Apulia that transferred full responsibility for the recruitment and management of health personnel to a regional agency. The Court ruled that these functions fall within the organisational autonomy of local health authorities, in accordance with the principle of concurrent legislation on health protection (art. 117, third paragraph of the Constitution) and the legislative framework laying down fundamental principles in this field (Legislative Decree no. 502 of 1992). However, it upheld the legitimacy of the delegation of advisory and health accreditation functions to the regional agency, as these fall within regional competence. The ruling offers a possible reflection on centralised recruitment systems, assessing the compatibility of the "Azienda Zero" model with the constitutional framework, and coordination mechanisms within the regional healthcare network.

Sommario:

1. Inquadramento delle questioni sottoposte alla Corte costituzionale - 2. Il reclutamento come materia di organizzazione sanitaria e la riserva all'autonomia

1. Inquadramento delle questioni sottoposte alla Corte costituzionale

Con la sentenza n. 202 del 2024^[2], la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale relative ad alcune disposizioni di legge della Regione Puglia che attribuiscono integralmente a un ente strumentale (Agenzia regionale per la salute e il sociale, AReSS) competenze inerenti, tra le altre, al reclutamento e alla gestione del personale medico e sanitario, ai procedimenti di autorizzazione e accreditamento, nonché a funzioni consultive in materia sanitaria e di supporto tecnico-amministrativo alla Regione^[3].

Il ricorso, proposto in via d'azione dal Governo, aveva prospettato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali sotto molteplici profili, sostenendone il contrasto con il principio fondamentale dell'autonomia organizzativa e decisionale delle unità sanitarie locali, oggi Aziende Sanitarie Locali, desumibile dal riparto di competenze costituzionali nella «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.). Rispetto alle originarie funzioni dell'agenzia regionale, limitate a competenze di mero indirizzo in materia sociale e sanitaria, le ulteriori attribuzioni censurate prefigurano lo spostamento nella sfera dell'AReSS di un blocco di materie, come la selezione del personale, l'assegnazione delle sedi di lavoro e delle mansioni, nonché i procedimenti autorizzatori e di accreditamento, a detrimento dell'assetto equilibrato di interessi in capo al Servizio sanitario regionale.

Rispetto ai profili impugnati, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che hanno determinato l'accentramento all'interno dell'AReSS delle funzioni di reclutamento e gestione della dirigenza medica e delle professioni sanitarie. Tale spostamento è stato ritenuto in contrasto con il principio costituzionale di riparto in materia di tutela della salute e con le norme statali interposte che riservano tali funzioni all'autonomia aziendale, escludendo la possibilità di trasferirle a un ente regionale in assenza di un adeguato «coordinamento» inter-aziendale.

Sono state disattese, invece, le questioni relative all'attribuzione all'agenzia pugliese della gestione dei procedimenti di accreditamento sanitario e di altre competenze residuali e di supporto (come l'elaborazione di strategie comunicative a sostegno delle politiche sanitarie), non costituendo funzioni riservate alle aziende sanitarie^[4]. Quanto al primo aspetto, la disciplina-quadro statale (art. 8-*quater*, d.lgs. n. 502 del 1992), nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», individua espressamente nelle Regioni i soggetti responsabili della ripartizione delle prestazioni tra gli operatori privati, secondo criteri predefiniti dalla programmazione regionale. Tale interpretazione è, peraltro, confermata dalla costante giurisprudenza della Corte, dalla quale si evince, nel caso di specie, l'assenza di profili di lesività rispetto all'art. 117, terzo comma, della Costituzione^[5].

Nel suo impianto argomentativo, la pronuncia in esame offre numerosi spunti di riflessione riguardo all'inquadramento costituzionale della «funzione amministrativa»^[6] di reclutamento del personale sanitario, nonché sulla delimitazione delle competenze aziendali nell'organizzazione sanitaria regionale^[7]. In tale prospettiva, l'analisi si concentra sulla disamina delle forme aggregative di gestione concorsuale, in funzione di razionalizzazione e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.)^[8]. Particolare

attenzione è dedicata alle soluzioni regionali che adottano il modello “Azienda Zero”, con particolare riferimento all’esperienza piemontese, nonché sulle possibili forme di raccordo e coordinamento tra gli enti a livello regionale e aziendale^[9].

2. Il reclutamento come materia di organizzazione sanitaria e la riserva all’autonomia aziendale

Nella decisione in esame, il Giudice delle leggi ha rilevato che le competenze organizzative delle aziende sanitarie, inquadrate nel riparto costituzionale della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), si integrano con la funzione di reclutamento del personale medico e sanitario. Ciò in quanto la relativa disciplina è preordinata a garantire la tutela della salute dei cittadini, delineando un assetto organizzativo che costituisce la «cornice funzionale ed operativa» con cui le unità aziendali assicurano «la qualità e l’adeguatezza delle prestazioni erogate»^[10].

In quest’ordine di idee, la natura puramente sussidiaria ricavabile dalle disposizioni impugnate – sostenuta dalla Regione – in quanto riferite ad una fase preliminare rispetto all’erogazione delle prestazioni sanitarie – escluderebbe le funzioni di reclutamento dall’ambito sanitario in senso stretto, riconducendole alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa di cui all’art. 117, quarto comma, della Costituzione^[11].

Tuttavia, la tesi regionale non è stata valorizzata dalla Corte, che ha piuttosto inteso rimarcare l’infondatezza della qualificazione dell’organizzazione amministrativa regionale come una «materia» autonoma, evidenziando che «l’organizzazione sanitaria è parte integrante della ‘materia’ costituita dalla ‘tutela della salute’» ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.^[12]. Conseguentemente, la Corte ha riconosciuto che le questioni inerenti all’organizzazione del reclutamento sanitario rivestono una funzione essenziale rispetto al perseguimento degli obiettivi propri della materia, ossia il rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza e, in ultima istanza, la qualità e l’adeguatezza delle prestazioni sanitarie erogate^[13].

Sotto altro aspetto che emerge nella sentenza annotata, l’assenza di norme-quadro, pur sostenuta nella difesa regionale, non preclude alle Regioni di legiferare^[14]. La giurisprudenza costituzionale ha talora riconosciuto allo Stato, attraverso la definizione dei principi fondamentali, non solo un limite alla potestà legislativa regionale^[15], ma anche la facoltà di incidere sull’allocazione delle funzioni amministrative, oltre i confini dell’autonomia regionale^[16], mostrando di affidarsi al criterio della «prevalenza», attraendo nella materia dominante (in tal caso, la tutela della salute), anche la disciplina ad essa collegata^[17].

La generale latitudine dei principi richiamati ha visto applicazione, ad esempio, in ambiti quali la protezione civile^[18] e le infrastrutture di comunicazione elettronica^[19], nei quali le disposizioni regionali sono state ritenute recessive rispetto alle norme di principio statali, in un’evoluzione interpretativa che estende il margine di intervento statale, pur nel bilanciamento tra le esigenze di unitarietà e di salvaguardia dell’autonomia regionale^[20]. Impostazione che si è riscontrata, significativamente, anche nella tutela della salute, ove sono stati ricompresi aspetti inerenti alla disciplina della dirigenza sanitaria, al rapporto di

lavoro nei ruoli apicali e all'accreditamento delle strutture sanitarie^[21], a misura che, sebbene le Regioni possano differenziare la sanità regionale nel rispetto della normativa statale, non può essere configurato un autonomo ambito materiale di «organizzazione sanitaria» riconducibile alla propria competenza residuale^[22].

Analogamente, la Corte rileva che la disciplina legislativa di riferimento in materia sanitaria - segnatamente il d.lgs. n. 502 del 1992 - consente di individuare principi fondamentali riservati alla legislazione statale da cui deriva l'autonomia amministrativa, patrimoniale, gestionale e, in particolare, organizzativa delle singole aziende sanitarie. Proprio sulla base di questa normativa di cornice, gli enti preposti erogano concretamente l'assistenza sanitaria nel proprio ambito territoriale, attuando la disciplina di dettaglio, riservata alla potestà legislativa regionale^[23]. Nelle argomentazioni della Corte si conferma, dunque, che i principi da cui originano le funzioni organizzative aziendali sono rimessi alla legislazione statale in ragione della rilevanza degli interessi pubblici tutelati e dell'impatto che l'organizzazione aziendale esercita sul concreto godimento del diritto alla salute.

Giova evidenziare come, da tempo, la giurisprudenza costituzionale metta in luce l'intersezione tra l'organizzazione amministrativa e i diritti fondamentali, in particolare il diritto alla salute. Ciò in considerazione del fatto che i profili organizzativi sono funzionali a «garantire a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite», ovvero quelle ricomprese nei Livelli Essenziali di Assistenza^[24]. Sicché, in questa prospettiva, si riconosce «l'esistenza di un legame tra amministrazione e doveri (inderogabili) funzionalizzati al soddisfacimento di diritti (inviolabili)»^[25] primo fra tutti quello alla salute. In tale contesto, sono proprio le norme organizzative a determinare le «modalità di erogazione delle prestazioni», incidendo «sulla loro qualità e capacità di assicurare l'effettività dei diritti la cui soddisfazione è compito delle istituzioni della Repubblica»^[26].

Il rilievo dell'organizzazione nella tutela del diritto alla salute emerge con particolare evidenza nell'evoluzione giurisprudenziale, che riconosce la responsabilità dell'ente sanitario per la violazione dei doveri organizzativi^[27], considerati una componente essenziale anche del diritto al consenso informato^[28]. Le ragioni da ultimo ricordate evidenziano la centralità della «sicurezza delle cure»^[29] come elemento indefettibile del diritto alla salute, configurandola al contempo come un principio di organizzazione da promuovere «nell'interesse dell'individuo e della collettività»^[30].

Questa sfera di autonomia organizzativa, da cui discendono ulteriori spazi decisionali - amministrativi, patrimoniali, contabili, gestionali e tecnici - si estende anche sul versante del reclutamento del personale, qualificandosi come «materia riservata alle ASL» e, pertanto, intrasferibile a un ente di rilievo regionale, soprattutto in assenza di adeguati meccanismi di coordinamento con le unità aziendali.

A ulteriore riprova della possibile interferenza dell'AReSS con l'autonomia aziendale, la Corte esclude l'idea di una funzione di reclutamento assimilabile a una mera attività amministrativa di supporto. Le disposizioni impugnate, infatti, evocano competenze strettamente connesse al «potere di amministrare e organizzare l'intera attività concorsuale»^[31], funzionali alla qualità delle prestazioni sanitarie da erogare. Una diversa interpretazione condurrebbe alla paradossale conclusione che tali procedure siano

irrilevanti «rispetto al fine della selezione dei migliori», mentre - come sottolineato dalla Corte - il reclutamento «costituisce lo strumento per eccellenza dell'erogazione qualitativamente ottimale delle prestazioni sanitarie»^[32].

L'inquadramento delle norme di principio statali (commi 1 e 1-bis dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992) permette, quindi, di delineare una riserva aziendale in materia di reclutamento del personale sanitario, in coerenza con il regime giuridico definito dal legislatore per le unità sanitarie locali trasformate in aziende, cui è stata riconosciuta «autonomia imprenditoriale»^[33] estesa ai relativi poteri decisionali^[34]. Tale principio, indefettibile per il corretto funzionamento delle aziende sanitarie, analogamente a quanto avviene in «qualunque struttura aziendale privata o pubblica»^[35], risulta, pertanto, inconciliabile con un modello che trasferisca la gestione concorsuale a un soggetto diverso.

Di particolare interesse appare il breve inciso su cui si sofferma la Corte: si ravvisa il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella misura in cui le disposizioni impugnate attribuiscono «integralmente la gestione dei concorsi a un ente diverso dalle aziende sanitarie», quale l'AReSS, e lo fanno «prescindendo totalmente dalla previsione di forme di coordinamento con le medesime aziende e con i loro organi di vertice»^[36]. Tale sottolineatura assume particolare rilievo poiché, come si vedrà, può permettere di circoscrivere la censura di illegittimità alla mancata previsione di meccanismi di coordinamento, aprendo così alla possibilità di preservare modelli alternativi di regionalizzazione delle funzioni di reclutamento, come quello dell'«Azienda Zero», e attenuando l'impatto applicativo della pronuncia.

Infine, merita di essere sottolineato come la Corte sviluppi medesime argomentazioni e conclusioni anche con riguardo alle disposizioni regionali che attribuiscono all'AReSS la gestione del rapporto di lavoro di specifiche categorie di personale sanitario, in particolare la dirigenza medica e le professioni sanitarie. Le norme censurate intervengono, infatti, nella fase di esecuzione del rapporto d'impiego, conferendo all'ente regionale poteri in materia di assegnazione delle mansioni e delle sedi di servizio, nonché introducendo strumenti di verifica, quali la ricognizione trimestrale del personale, e modalità operative volte a garantire la funzionalità regionale dei servizi sanitari.

La Corte rileva come l'autonomia funzionale delle aziende sanitarie non si esaurisca nella fase concorsuale - in cui si definiscono le scelte propedeutiche all'erogazione dei servizi assistenziali - ma si estenda anche alla successiva fase esecutiva del rapporto di lavoro, comprensiva della gestione delle risorse umane in senso ampio. In questa prospettiva, la concentrazione delle decisioni strategiche all'interno delle unità aziendali risulta imprescindibile, soprattutto con riguardo all'assegnazione delle sedi di lavoro e delle mansioni. Trattandosi di attività strettamente connesse alla realizzazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, tali competenze non possono che essere riconosciute agli enti ai quali il legislatore ha attribuito autonomia decisionale e organizzativa in materia di tutela della salute. Ciò spiega perché, anche sotto questo profilo, il trasferimento di tali funzioni a un ente regionale quale l'AReSS risulta costituzionalmente illegittimo.

3. L'aggregazione delle procedure concorsuali come strumento di buona amministrazione e la compatibilità del modello «Azienda Zero»

La riscontrata illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale pugliese

solleva spunti di riflessione sulle diverse esperienze maturate negli ordinamenti regionali in tema di aggregazione delle funzioni amministrative, con specifico riferimento a quelle concorsuali. Nel percorso argomentativo della Corte si coglie, in particolare, la questione della compatibilità del quadro giuridico da essa delineato con la varietà di enti regionali affastellati nei rispettivi ordinamenti, fino a includere il modello delle cosiddette “Aziende Zero”. In tali assetti, infatti, si assiste talora all’accentramento di una pluralità di competenze - distinte da quelle strettamente afferenti all’erogazione delle prestazioni sanitarie - tra cui rientrano anche il reclutamento e la gestione del personale sanitario.

La notazione è di sicuro rilievo e sollecita una necessaria distinzione. Da un lato, in alcune regioni operano enti strumentali, dotati di personalità giuridica, ai quali sono state trasferite funzioni precedentemente esercitate dalle aziende sanitarie, al fine di unificarle in un’unica realtà organizzativa. Si è assistito, in tal senso, alla configurazione di organismi sotto forma di agenzie - quali le Agenzie Regionali di Tutela della Salute (ATS) o ancora, l’Agenzia Strategica Regionale per la Salute e il Sociale (AReSS) oggetto della decisione in esame - con un ruolo peculiare nella gestione integrata di talune attività, senza tuttavia sovrapporsi alle aziende sanitarie nell’erogazione delle prestazioni^[37].

Diverso dal modello delle agenzie regionali è il paradigma delle “Aziende Zero”, adottato in diversi ordinamenti regionali quale sistema di coordinamento della rete sanitaria regionale tramite la costituzione di una nuova unità aziendale con funzioni amministrative, logistiche e di supporto. Questa figura - il cui inquadramento è stato teatro di un vivace dibattito - pur configurandosi come ente strumentale, resta assoggettata al regime giuridico delle aziende sanitarie, di cui condivide la forma giuridica, pur senza svolgere direttamente compiti assistenziali^[38].

Entrambi i modelli si propongono di aggregare competenze prevalentemente non assistenziali, come il reclutamento del personale, la logistica delle tecnologie sanitarie e il coordinamento delle reti di assistenza territoriale. In molti casi, si registra altresì una sovrapposizione con le funzioni proprie delle centrali di committenza specializzate - soggetti aggregatori^[39] - secondo un’evoluzione finalizzata ad attribuire tali attività a enti dotati delle necessarie competenze tecnico-organizzative, a garanzia di un’amministrazione orientata al «buon andamento» (art. 97, secondo comma, Cost.)^[40].

Come per gli acquisti, anche per il reclutamento la centralizzazione può favorire economie di scala e maggiore efficienza; modello che si è esteso oltre la funzione appalti e l’ambito sanitario, introducendo schemi concorsuali atipici, come i “concorsi unici”, ossia procedure selettive per profili professionali con fabbisogni trasversali a più amministrazioni^[41]. A livello nazionale, esempi di razionalizzazione concorsuale includono la piattaforma digitale del “Portale del Reclutamento”, coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica per la gestione delle domande concorsuali, e il reclutamento dirigenziale tramite la Scuola Nazionale dell’Amministrazione. Si tratta di una tendenza consolidata anche in ambito europeo, dove il reclutamento è centralizzato attraverso l’Ufficio Europeo di Selezione del Personale, a garanzia di risparmi di spesa e di un’elevata specializzazione del processo selettivo. Non sfugge come queste esperienze suggeriscano di valutare se i modelli di aggregazione già previsti nella committenza pubblica possano offrire soluzioni analoghe nel reclutamento, con possibili benefici in termini di specializzazione e semplificazione procedimentale^[42].

Tracciando alcune considerazioni sui diversi modelli aggregativi, emerge che, pur presentando elementi comuni, la centralizzazione delle funzioni assume una diversa connotazione a seconda delle finalità perseguite. Se l'obiettivo non è quello di promuovere il coordinamento tra enti di livello regionale e aziendale, ma piuttosto di accentrare competenze e servizi, sottraendoli alle aziende sanitarie - seppur senza includere le prestazioni in senso stretto - allora lo schema si configura in termini analoghi a quello già ritenuto dalla Corte incompatibile con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Mentre la "centralizzazione" del reclutamento non appare, dunque, conforme al criterio di riparto in materia di tutela della salute, diverso è il caso improntato a un "coordinamento forte" affidato a un'Azienda Zero, che garantisce il raccordo tra unità locali ed ente regionale, promuovendo un sistema a rete in cui le esigenze aziendali - come il fabbisogno di risorse professionali - vengono condivise con un ente preposto a coordinare il funzionamento. Un esempio significativo è rappresentato dall'Azienda Zero della Regione Piemonte^[43]. Il relativo atto aziendale prevede, tra le competenze attribuite a specifiche strutture complesse, aziendali e sovra-aziendali (in particolare, la S.C. Risorse Umane e, al suo interno, la S.S. Reclutamento e Convenzioni)^[44], la gestione delle procedure di reclutamento che può estendersi anche ai concorsi del personale medico-sanitario per conto delle aziende sanitarie aderenti, sulla base di specifiche convenzioni che definiscono la suddivisione delle risorse tra gli enti della rete sanitaria regionale.

Similmente, l'esperienza dell'Azienda Zero nella Regione Veneto^[45], come delineato nell'atto aziendale^[46], prevede un duplice ruolo: da un lato, supporta e coordina l'attuazione delle politiche regionali in materia di reclutamento; dall'altro, attraverso specifiche Unità Operative (in particolare la UOC Gestione Risorse Umane), assorbe una parte significativa delle attività tecnico-amministrative precedentemente svolte dalle singole aziende sanitarie, realizzando così un processo di centralizzazione delle procedure di assunzione e gestione del personale, nell'obiettivo di una razionalizzazione del sistema sanitario regionale.

Nel sistema regionale della Sardegna, l'Azienda Regionale della Salute (ARES) prevede un sistema accentrato di supporto e gestione del reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale, fondato sulle esigenze rappresentate dalle singole aziende sanitarie, comprensivo della facoltà di delegare alle unità aziendali lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale con profili di elevata specificità, garantendo così un certo grado di flessibilità nel processo di selezione^[47].

4. Considerazioni conclusive

La decisione in esame sembra confermare una tendenza, già emersa nella giurisprudenza della Corte costituzionale, volta a circoscrivere l'autonomia regionale in favore delle norme statali di principio, soprattutto laddove rivestano una valenza organizzativa. Un approccio che appare giustificato per superare disomogeneità regionali che, diversamente, rischierebbero di compromettere il «nucleo essenziale» di un diritto fondamentale, quale quello alla salute^[48].

Nell'ambito della decisione in esame, l'inquadramento della riserva aziendale in materia di organizzazione e gestione dei concorsi si inserisce in un panorama regionale caratterizzato da modelli organizzativi eterogenei. Questi spaziano dall'istituzione di agenzie specializzate ed enti con funzioni strumentali fino alla configurazione dell'Azienda Zero, concepita come

sintesi tra le esigenze di autonomia regionale e aziendale.

Questo approccio metodologico favorisce l'aggregazione di alcune funzioni amministrative, come il reclutamento del personale, rispondendo sia all'esigenza di razionalizzazione della spesa regionale sia al principio costituzionale del buon andamento, purché si realizzi all'interno di un sistema di coordinamento tra i vari livelli di governo^[49].

Muovendo da questa premessa, la sentenza in commento traccia un confine tra la legittima azione di coordinamento tra enti del sistema sanitario regionale e un'indebita sottrazione di funzioni aziendali. Questo terreno di confronto risulta di particolare rilievo nel dibattito riguardante le forme e le modalità di aggregazione di competenze amministrative, evidenziando nell'Azienda Zero un modello compatibile con il quadro costituzionale, purché alla stessa venga attribuito un ruolo di supporto e coordinamento con le aziende sanitarie, piuttosto che di sostituzione nelle funzioni gestionali.

1. Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Management dell'Università di Torino. [↑](#)
2. Corte cost., sent. n. 202 del 2024, depositata il 17 dicembre 2024, pubblicata in G.U. il 18 dicembre 2024, Pres. Amoroso, Red. D'Alberti. [↑](#)
3. Le censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., hanno interessato, precisamente, l'art. 2, primo comma, della legge reg. Puglia n. 16 del 2024, laddove, con la lett. b), ha aggiunto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 29 del 2017 i commi 2-bis limitatamente alla lett. a, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies e 2-sexies), nella parte in cui attribuiscono integralmente il reclutamento e la gestione della dirigenza e del personale medico a un ente diverso dalle aziende sanitarie, quale è l'AReSS. In base alla legge istitutiva, L'AReSS. è qualificata come organismo tecnico-operativo della Regione Puglia che supporta la gestione delle politiche sanitarie e sociali, operando come «agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto tecnico-scientifico» (art. 2, primo comma). Tra gli obiettivi si prevede il «monitoraggio e verifica continua degli esiti», per migliorare la risposta del sistema sanitario alle esigenze dei cittadini, promuovendo «strategie di innovazione dei servizi sanitari e sociali» per la prevenzione e la cura (art. 2, secondo comma). In qualità di «Agenzia strategica», sviluppa conoscenze e sperimenta percorsi di innovazione, analizzando e diffondendo «i migliori protocolli socio-sanitari esistenti» (art. 2, terzo comma) e promuovendo modelli di governo clinico efficienti, nonché il «il miglioramento della fruizione dei servizi sociali» e delle relazioni tra ricerca, impresa e società civile, integrando «diritti di cittadinanza e cultura della salute» (art. 2, quarto comma) tramite la formazione. I rapporti di collaborazione con altre amministrazioni sono regolati da «apposite convenzioni» approvate dal dipartimento competente (art. 2, quinto comma). [↑](#)
4. Si chiarisce, infatti, che il regime statale delle autorizzazioni e degli accreditamenti, di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, sebbene esprima un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» (come ribadito, *ex multis*, dalle sentenze n. 32 del 2023 e n. 36 del 2021), ne demanda la gestione non alle aziende sanitarie, ma alle regioni. Ugualmente, anche per quanto riguarda il trasferimento all'Agenzia delle ulteriori attività di supporto alla rete regionale, si precisa che questo «non comporta l'esercizio di compiti gestionali riservati alle aziende sanitarie». Di conseguenza, sotto questi aspetti, non sussiste alcuna invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «tutela della salute». [↑](#)
5. Sull'accredimento sanitario, si v.: M. Conticelli, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Giappichelli, Torino, spec. p. 188 e s.; C. Bottari, *La tutela della salute: lavori in corso*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 134; Id., *I soggetti erogatori privati e l'attuazione del principio di sussidiarietà*, in M. Sesta (a cura di), *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 425 e s.. Sull'inquadramento giuridico dell'accredimento e del conseguente rapporto quale concessione di pubblico servizio: R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 227; R. Cavallo Perin, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 293. Anche la giurisprudenza riconduce il rapporto tra l'ente pubblico e le strutture sanitarie e sociosanitarie accreditate alle concessioni di servizio pubblico, dal momento

che il sistema si impernia su un provvedimento traslativo di una quota del SSN, cui segue un contratto di servizio volto a disciplinare gli obblighi di servizio pubblico e il rapporto patrimoniale. *Ex multis*: Cass. civ., sez. un., 14 gennaio 2015, n. 473; Cass. civ., sez. un., 20 giugno 2012, n. 10149; Cons. St., sez. III, 18 aprile 2012, n. 2269. [↑](#)

6. B. Gagliardi, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2024, p. 144 e s.. [↑](#)
7. Si v. *amplius*: A. Pioggia, S. Civitarese Matteucci, G. M. Racca, M. Dugato (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità. Una prospettiva comparata*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011; R. Balduzzi (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, Il Mulino, Bologna, 2009; G. Pitruzzella, *Sanità e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1177 e s.. [↑](#)
8. M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 84 e s.. [↑](#)
9. A. Pioggia, *Il modello "Azienda Zero" nell'attuazione piemontese. Una soluzione che presenta alcune criticità*, in *Questa Rivista*, n. 2/2022, p. 15 e s.. [↑](#)
10. P.to. 3.1.1. della Sentenza. Si richiamano, a tal fine, le precisazioni della Corte costituzionale n. 181 del 2006, ove si è similmente affermato che la disciplina giuridica sulla dirigenza medica rientra nella materia concorrente della "tutela della salute", risultando assorbente rispetto alla competenza regionale residuale sull'organizzazione degli enti non statali, poiché incide direttamente sulle condizioni di fruizione delle prestazioni sanitarie. Oltre alla citata pronuncia, riconducono alla «tutela della salute», quale ambito prevalente, anche la disciplina della dirigenza sanitaria: Corte cost., sent. n. 50 del 2007, sent. n. 371 del 2008. [↑](#)
11. Con riferimento ai limiti alla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione, con particolare riferimento alla regola del pubblico concorso: C. Padula, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, in *federalismi.it*, n. 21/2017, p. 2 e s.. [↑](#)
12. Corte cost., n. 9 del 2022, in materia di organizzazione del servizio regionale di pronto soccorso. [↑](#)
13. Si v. Corte cost., sent. n. 207 del 2010, in cui si afferma che le norme su aspetti organizzativi dell'attività sanitaria sono da ricondurre «alla materia della tutela della salute» e ciò in quanto «idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate». [↑](#)
14. Si v., nella materia urbanistica: C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. cost.*, n. 3/2022, p. 1777 e s.. [↑](#)
15. Corte cost., sent. n. 69 del 1983, sul regime giuridico delle imprese concessionarie del trasporto privato, ove si rileva, in particolare nel p.to. 4, che: «Le c.d. norme-quadro costituiscono infatti un limite alla legislazione regionale, che deve osservare i principi fondamentali in esse contenuti, ma non ne condizionano cronologicamente lo sviluppo e pertanto, anche se tali norme mancano, ben può la Regione esercitare tutti i poteri per le materie attribuite alla sua competenza». Si v., *amplius*: C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nell'ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino, 2004, *passim.*; di recente: G. Gardini, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Ist. fed.*, n. 1/2022, p. 253 e s.. [↑](#)
16. Non senza che tali "interferenze" siano prive di criticità sul piano del quadro normativo applicabile: R. Bin, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. IV, Torino, Utet, 1994, p. 173 e s.. [↑](#)
17. A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei diritti sociali*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 51. [↑](#)
18. Si v. Corte cost., sent. n. 182 del 2006 che in tema di interventi per il rischio sismico, ha qualificato come principi fondamentali le norme statali «orientat[e] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile». In base a tale ricostruzione, in successive decisioni la Corte ha dichiarato illegittime, per contrasto con le norme di principio statali, le leggi regionali che interferivano con le ordinanze di protezione civile, prorogando i poteri del commissario delegato o sospendendo gli effetti delle ordinanze commissariali. [↑](#)
19. Corte cost., sent. n. 450 del 2006, in cui si censurano le disposizioni regionali che intervenivano in materia di installazione e gestione di stazioni radioelettriche perché interferenti con i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia. [↑](#)
20. Tuttavia, possono anche essere osservati indirizzi giurisprudenziali di segno diverso; proprio in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali, la Corte costituzionale, nella sent. n. 335 del

1993, ha chiarito che le norme statali di dettaglio, che non esprimono principi fondamentali e che non «stabiliscono requisiti minimi, rispondenti a un interesse nazionale», sono norme che hanno «hanno un carattere dispositivo verso le regioni, nel senso che queste ultime nell'esercizio delle loro competenze possono derogare ad esse, fermo restando il vincolo della congruità delle disposizioni regionali rispetto al principio sotteso alle disposizioni di dettaglio adottate in via dispositiva dallo Stato». [↑](#)

21. Su cui, *amplius*: D. Morana, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in M.A. Carlo Colapietro (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 199 e s.. [↑](#)
22. In tal senso: Corte cost., sent. n. 150 del 2010; sent. n. 245 del 2010, sent. n. 59 del 2015. [↑](#)
23. Sulla distinzione tra la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio in materia di istruzione, si v. Corte cost., n. 200 del 2009. [↑](#)
24. Così: Corte cost., 19 giugno 2022, n. 282. Nella sentenza, la Corte ha proposto una definizione Livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute non come materia in senso stretto, ma come una competenza trasversale che non tollera limitazioni da parte del livello regionale, ciò che apre alla prospettazione della sanità digitale come afferente a diversi livelli di regolazione. Si v. G. Berti, *Le strutture pubbliche per la tutela della salute*, in *Iustitia*, n. 4/1988, p. 289 e s., ove si evidenzia peraltro che i diritti sociali (tra cui la salute) non consentono una contrapposizione netta tra la pretesa individuale e la connotazione sociale espressa attraverso l'organizzazione pubblica dei servizi, dovendosi, piuttosto, ricercare la piena integrazione dei due aspetti in aderenza al dato costituzionale. [↑](#)
25. S. Torricelli, *Tra persona e persone, discutendo con Massimo Monteduro su doveri e diritti*, in P. A. Persona e amministrazione, n. 1/2021, p. 396. L'importanza della dimensione organizzativa della tutela del diritto alla salute è colta da: A. Pioggia, *Salute, diritti e responsabilità medica: una storia italiana*, in *Dir. amm.*, n. 3/2018, p. 517 e s.. Si veda anche: C. Bottari, *Tutela della salute e organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*. Sul ruolo dell'organizzazione amministrativa nella garanzia dei diritti si richiamano i noti studi di: M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966 e G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968. [↑](#)
26. B. Gagliardi, *Il sindacato del giudice costituzionale sull'organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute*, cit., p. 204. [↑](#)
27. M. Faccioli, *La responsabilità civile per difetto di organizzazione delle strutture sanitarie*, Pacini, Pisa, 2018, p. 66 e s.; *Verso una funzione assicurativa pubblica nella sanità digitale*, in *Dir. amm.*, n. 3/2024, p. 891 e s.. [↑](#)
28. A. Pioggia, *Consenso informato ai trattamenti sanitari e amministrazione della salute*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 1/2011, 157. In giurisprudenza si v., *ex multis*: TAR Lombardia, sez. III, 26 gennaio 2009, n. 214, in un caso riguardante la richiesta di sospensione di trattamenti medici del paziente, in cui è stato affermato l'obbligo positivo per l'amministrazione regionale di indicare una struttura con i requisiti tecnologici e organizzativi adeguati non solo a interrompere le cure, ma anche a garantire l'assistenza durante tutto il periodo successivo all'interruzione del supporto vitale. Più in generale: Ead., *Consenso informato e rifiuto di cure: dal riconoscimento alla soddisfazione del diritto (commento a TAR Lombardia, Milano, sez. 3., sent. 22 gennaio 2009, n. 214)*, in *Giorn. dir. amm.*, p. 267 e s.. [↑](#)
29. Art. 1, l. 8 marzo 2017, n. 24, *Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*. Si può rinviare a: G. Sdanganelli, *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l'effettività del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, n. 5/2022, p. 214 e s.. [↑](#)
30. A. Pioggia, *Salute, Diritti e Responsabilità medica: una storia italiana*, cit., p. 542, in cui si evidenzia il ruolo dell'organizzazione sanitaria come «diretta protagonista del più elevato livello di tutela del paziente introdotto nell'ordinamento». Tra i primi riferimenti giurisprudenziali si può menzionare: Trib. Verona, sez. I, 15 ottobre 1990. Più di recente la responsabilità per «difetto di organizzazione» è stata affermata da: Cass. civ. sez. III, ord., 5 novembre 2020, n. 24688. [↑](#)
31. P.to. 3.1.1. della sentenza in esame. [↑](#)
32. Secondo la Corte «non si potrebbe negare che l'attività di espletamento e di organizzazione dei concorsi - cui si limiterebbero, secondo la Regione, le competenze attribuite all'AReSS - sia

- strumentale alla qualità delle prestazioni che saranno in futuro erogate dal SSR» (p.to. 3.2.1.). [↑](#)
33. Art.1, comma 1-bis, d.lgs. n. 502 del 1992, in cui si definiscono le Aziende sanitarie locali come «aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale» individuandone la fonte della relativa disciplina nell'«atto aziendale di diritto privato». Sulle criticità di tale modello ibrido e sul necessario superamento dell'«equivoco della riforma aziendalistica»: S. Civitarese Matteucci, M. Dugato, A. Pioggia, G. M. Racca (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario: un primo bilancio a cura*, Milano, Franco Angeli, 2008; G. M. Racca, voce *Salute*, in *Enc. Dir., I Tematici*, Giuffrè, Milano, 2022, spec. p. 1004. Sulla diversa qualificazione attribuibile all'atto aziendale degli enti sanitari, in termini di «regolamento di organizzazione»: R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 174. [↑](#)
34. Si v. A. Pioggia, *Direzione e dirigenza nelle Aziende Sanitarie. Una analisi della distribuzione del potere decisionale alla luce degli atti aziendali*, in *San. pubb. priv.*, n. 3/2008, p. 5 e s.; B. Ponti, *Flessibilità organizzativa ed efficienza delle aziende sanitarie. Una analisi della relazione tra atto aziendale e linee guida regionali*, in *San. pubb. priv.*, n. 6/2008, p. 5 e s.. [↑](#)
35. P.to. 3.1.1. della sentenza in esame. [↑](#)
36. Nelle difese del Governo, si richiamano, come fondamento giuridico della riserva alle aziende sanitarie, gli artt. 2, 4, 5 e 6 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (*Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale*), nonché gli artt. 3, 6 e 18 del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (*Regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale*), di attuazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 502 del 1992, dai quali si evince che i concorsi sono banditi dalle aziende sanitarie e i relativi provvedimenti sono adottati dai loro competenti organi. La difesa regionale aveva sostenuto l'inidoneità di tali norme ad esprimere principi fondamentali, in quanto aventi natura regolamentare. La Corte, su questo punto, ha chiarito che la disciplina di fonte primaria «esprime di per sé, senza necessità di evocare anche le specifiche discipline concorsuali contenute nei regolamenti [...] il principio fondamentale che riserva alle aziende sanitarie, in ragione della loro autonomia imprenditoriale e organizzativa, la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale del SSN». [↑](#)
37. Si v. i pertinenti riferimenti in: A. Pioggia, *Il modello "Azienda Zero" nell'attuazione piemontese. Una soluzione che presenta alcune criticità*, cit., p. 15 e s.. [↑](#)
38. A. Pioggia, *op. cit.*, p. 18. [↑](#)
39. Su cui, da ult. si veda l'art. 62 (*Aggregazioni e centralizzazione delle committenze*), d.lgs. n. 36 del 2023, *Codice dei contratti pubblici*. [↑](#)
40. L'evoluzione normativa sugli appalti pubblici ha imposto crescenti obblighi alle amministrazioni di rivolgersi a Consip S.p.A. o ai soggetti aggregatori per ridurre la frammentazione degli acquisti di dispositivi medici e servizi, migliorare l'efficienza e favorire strategie di specializzazione settoriale. Si v. G. M. Racca, R. Cavallo Perin, *Organizzazioni sanitarie e contratti pubblici in Europa: modelli organizzativi per la qualità in un sistema di concorrenza*, in A. Pioggia, S. Civitarese Matteucci, G. M. Racca, M. Dugato (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme e sostenibilità. Una prospettiva comparata*, cit., p. 193 e s.; G. M. Racca, S. Ponzio, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1/2019, p. 33 e s.; G. M. Racca, voce *Salute*, in *Enc. Dir., I Tematici*, cit., 995 e s.; G. M. Racca, *Digital Transformation in Healthcare Procurement*, in *Healthmanagement.org*, vol. 23, Issue 2, 2023, p. 98 e s.. [↑](#)
41. Sui differenti modelli di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni: B. Gagliardi, *Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento*, in U. Carabelli, L. Zoppoli, *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, Futura Editrice, Roma, 2021, p. 77 e s.. [↑](#)
42. Così come prospettato in: D. Bevilacqua, L. Carbonara, H. Caroli Casavola, B. Carotti, S. Cassese, C. Ciccodicola, M. Gnes, C. Lacava, G. Melis, C. Ramotti, G. Sgueo E F. Spanicciati, *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 4/2021, p. 1231 e s.. [↑](#)
43. L'Azienda Zero piemontese è stata istituita con l'art. 1, L. reg. 26 ottobre 2021, n. 26, *Forme di integrazione funzionale dei servizi ed istituzione dell'Azienda sanitaria Zero della Regione Piemonte*, poi costituita con D.P.G.R. n. 9 del 18 febbraio 2022, *Costituzione dell'Azienda Sanitaria Zero*. [↑](#)
44. Approvato con Deliberazione della Giunta Regionale 28 giugno 2022, n. 3-5267. [↑](#)
45. Si v. la legge regionale della Regione Veneto n. 19 del 25 ottobre 2016, *Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto - Azienda Zero"*. [↑](#)

46. L'Atto aziendale è stato approvato con decreto del Direttore Generale n. 84 del 7 luglio 2017, di recente sostituito con l'adozione di un nuovo Atto aziendale, con deliberazione del Direttore Generale n. 30 del 23 gennaio 2023. [↑](#)
47. Come previsto dall'art. 3, terzo comma, l. reg., 11 settembre 2020, n. 24, *Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore.* [↑](#)
48. Corte cost., sent. n. 304 del 1994, riguardo all'esistenza di limiti ai vincoli finanziari, i quali non possono comprimere «il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana», da cui deriva il superamento della configurazione dei diritti sociali come «finanziariamente condizionati». Si v. F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Il Mulino, Bologna, 1990, spec. 28 ss.. Cfr. B. Gagliardi, *Il sindacato del giudice costituzionale sull'organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute*, cit., p. 222. Si evidenzia come il ricorso a sentenze interpretative di rigetto, l'individuazione dei principi a tutela della salute in specifiche norme organizzative, assieme alla lettura dei livelli essenziali di assistenza come espressione di potestà organizzativa, sarebbero a testimoniare una «tendenza a ridurre e contenere l'autonomia regionale, con interpretazioni che in molti casi privilegiano la competenza del legislatore statale non solo in sede di identificazione delle prestazioni, ma anche sul versante dell'organizzazione». [↑](#)
49. *Amplius*: G. M. Racca, voce *Salute*, in *Enc. Dir., I Tematici*, cit., 995 e s.. [↑](#)